

Der Umlandverband Frankfurt - die verfassungswidrige
Regionalstadt.

Ein Beitrag zum Stadt-Umland-Problem im Rhein-Main-Gebiet.

Dissertation

zur Erlangung des Grades eines

Doktors der Rechte

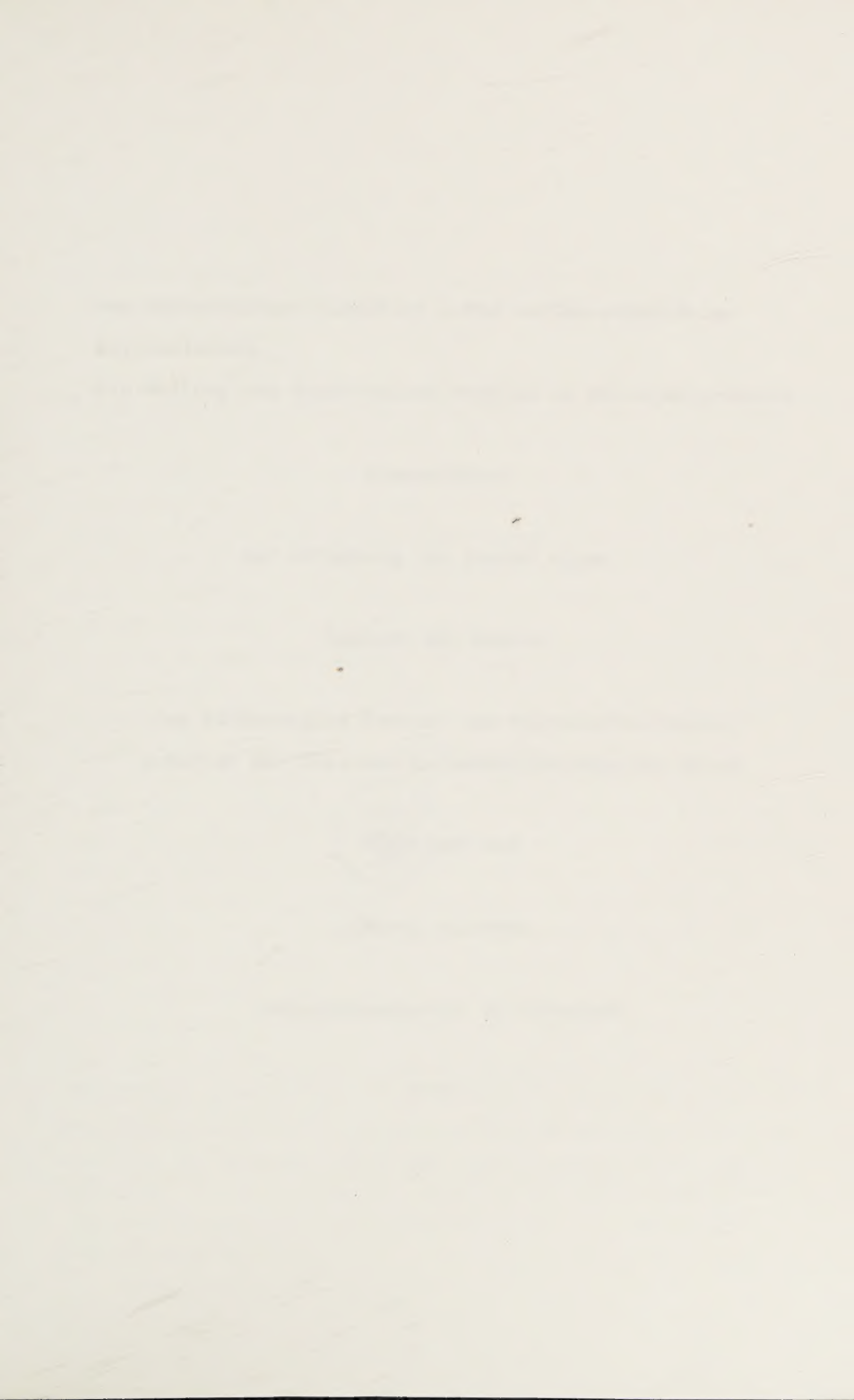
des Fachbereichs Rechts- und Wirtschaftswissen-
schaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von

Günter Holzmann

Regierungsobererrat in Darmstadt

1979



Der Umlandverband Frankfurt - die verfassungswidrige
Regionalstadt.

Ein Beitrag zum Stadt-Umland-Problem im Rhein-Main-Gebiet.

Dissertation

zur Erlangung des Grades eines

Doktors der Rechte

des Fachbereichs Rechts- und Wirtschaftswissen-
schaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von

Günter Holzmann

Regierungsobererrat in Darmstadt

1979



Erstberichterstatter: Professor Dr. jur. Hubert Armbruster

Zweitberichterstatter: Professor Dr. jur. Albert v. Mutius

Tag der mündlichen Prüfung: 9. Februar 1979

A b s t r a c t

HOLZMANN, GÜNTER:

DER UMLANDVERBAND FRANKFURT - DIE VERFASSUNGSWIDRIGE
REGIONALSTADT. EIN BEITRAG ZUM STADT-UMLAND-PROBLEM IM
RHEIN-MAIN-GEBIET.

Der Umlandverband Frankfurt (UF) unterscheidet sich von anderen Stadt-Umland-Lösungen durch die Regelung des § 3 Abs. 1 UFG, die 2 Tage vor der abschließenden Lesung im Hessischen Landtag in den Gesetzentwurf aufgenommen worden ist. Die Aufgabenausstattung des UF wird durch den 1. Halbsatz dieser Vorschrift abschließend bestimmt. Dessen Auslegung ergibt, daß der UF zu Lasten der Verbandsmitglieder eine universelle Regelzuständigkeit für alle kommunalen Aufgaben im Verbandsgebiet erhalten hat. Der UF nimmt nur die in § 3 Abs. 1 2. Halbsatz genannten Kompetenzen wahr; die übrigen Aufgaben werden von den bisherigen Trägern aufgrund "zuweisenden" Mandats erledigt. Auf seiten der delegierenden Verbandsmitglieder (mit Ausnahme der Landkreise Groß-Gerau, Main-Kinzig-Kreis und Wetteraukreis) hat dies zur Folge, daß ihr universeller Wirkungskreis und damit ihr Selbstverwaltungsrecht im Wesenskern angetastet und ihrer rechtlichen Existenz mit Inkrafttreten des UFG am 1.1.1974 bzw. 1.1.1977 (Flörsheim und Hochheim) ein Ende bereitet worden ist. Der UF stellt sich in der Gründungsphase als Gebietskörperschaft sui generis und in der Konsolidierungsphase als dezentralisierte Einheitsgemeinde dar. Er ist wegen Verstoßes gegen das Anhörungsrecht und das Gemeinwohl verfassungswidrig.

Eine kommunale Verfassungsbeschwerde kommt wegen des Zeitablaufs nicht mehr in Betracht. Es besteht jedoch jederzeit die Möglichkeit, Verwaltungsakte der sich weiterhin als existent gerierenden "Verbandsmitglieder" verwaltungsgerichtlich mit der Begründung deren mangelnder Beteiligtenfähigkeit anzugreifen oder Kommunalwahlen im Verbandsgebiet anzufechten.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552618_0012

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Gliederung	I
Schrifttumsverzeichnis	V
Abkürzungen	XLV

Einleitung

Umschreibung des Stadt-Umland-Problems.	1
---	---

Erster Teil

Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung.	18
I. Typologie	18
II. Theoretische Lösungsansätze.	27
1. Verbandslösungen.	27
2. Kreislösungen.	41
3. Großgemeindelösungen.	53
III. Praktizierte Lösungen.	56
IV. Stadt-Umland-Lösungen in anderen Ländern.	79

Zweiter Teil

Entstehungsgeschichte des UF.	81
I. Abriß über die Gebietsreform in Hessen.	81
II. Modellvorstellungen zur Lösung des Stadt-Umland-Problems im Rhein-Main-Gebiet.	96
1. Regionalplanerische Grundlagen.	96
2. Die Modelle im einzelnen.	98

	Seite
a) Regionalstadt (Möller).	98
b) Großraum Frankfurt (F.D.P.).	101
c) Stadtkreis Frankfurt (CDU).	103
d) Mehrzweckpflichtverband (HLT-Gutachten).	105
e) Mehrzweckpflichtverband (HMdI-Vorschlag).	110
3. Das Gesetzgebungsverfahren bis zum UFG.	114
a) HMdI-Entwurf vom Dezember 1973.	114
b) Entwurf der Landesregierung vom 20.5.1974.	116
c) Entwurf der Landtagsfraktionen der SPD und der F.D.P. vom 21.5.1974.	116
d) Entwurf der Landtagsfraktionen der SPD und der F.D.P. in der Fassung der LT-Drucks. 7/5846.	121

Dritter Teil

Der UF nach dem Gesetz vom 11.9.1974.	124
I. Das Verbandsgebiet und seine Struktur.	124
II. Die Rechtsnatur des UF.	130
1. Der UF als Körperschaft des öffentlichen Rechts.	130
2. Der UF als Zweckverband.	132
a) Arten des Zweckverbands.	132
b) Begriff des Zweckverbands.	136
c) Indirekte Wahl zur Vertretungskörper- schaft des Zweckverbands.	138
d) Aufgabenbereich des Zweckverbands.	141
e) Aufgabenausstattung des Zweckverbands.	143

	Seite
f) Kompetenzumfang des UF (§ 3 Abs. 1 UFG).	167
<u>Exkurs</u> : die Entwicklungsplanung.	161-165
3. Der UF als Gemeindeverband.	174
a) Meinungsstand zum Begriff des Gemeindever-	
bands.	174
b) Auswirkungen der Aufgabenzuweisung an den UF	
auf die Verbandsmitglieder.	176
4. Der UF als Gemeinde.	187
a) Das Merkmal der Gebietskörperschaftlichkeit.	187
b) Die direkte Wahl zur Vertretungskörperschaft.	194
c) Rechtscharakter des UF und Zielkonzeption	
des Gesetzgebers.	197
d) Rechtscharakter des UF und Aufbau des UFG.	204

Vierter Teil

Verfassungswidrigkeit des UFG und Rechtsschutzmög-
lichkeiten der Betroffenen.

209

I. Maßstäbe der verfassungsrechtlichen Kontrolle.

209

1. Anhörungsrecht.

213

2. Staatsorganisatorischer Aufbau.

220

3. Gemeinwohl.

225

II. Rechtsschutz.

233

Tabellen

Übersichten

Karten

Schrifttumsverzeichnis

- Ahrens, Karl Das Beispiel des Verbandes Großraum Hannover, in: Die Verwaltungsregion. Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaftler e.V. Berlin, Band 16, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967, S. 41ff.
- ders. Der Verband Großraum Hannover, Kommunalwirtschaft 1966, S. 209ff.
- Anschütz, Gerhard Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Aufl., Berlin 1933.
- Badura, Peter Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 911ff.
(zitiert: Weber-Festschrift)
- Ballke, Wolfgang Umfang und Intensität der verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Gesetzen zur kommunalen Gebietsreform, Diss. Münster 1975.
- Barbey, Günther Rechtsübertragung und Delegation. Eine Auseinandersetzung mit der Delegationslehre Heinrich Triepels, Diss. Münster 1962.

- Bauer, Egon Der kommunale Nachbarschaftsverband
als Mehrzweckpflichtverband,
Bayer. Bgmstr. 1973, S. 361ff.
- Bauer, Johannes Stadtentwicklung zwischen Planungs-
theorie und politischer Ohnmacht,
AfK 1976, S. 42ff.
- Becker, Erich Rechts- und Verwaltungsfragen der
kommunalen Neugliederung. Eine Er-
örterung von Problemen der Kommunal-
struktur des Saarlandes unter dem
Gesichtspunkt der Raumordnung, veran-
laßt vom Landkreis Saarbrücken - Gut-
achten -
Saarbrücken 1965.
- ders. Kommunale Selbstverwaltung, in:
Die Grundrechte, IV/2,
Berlin 1962, S. 673ff.
- ders. Die Selbstverwaltung als verfassungs-
rechtliche Grundlage der kommunalen
Ordnung in Bund und Ländern, in:
Peters u.a., Handbuch der kommunalen
Wissenschaft und Praxis, Erster Band
Kommunalverfassung,
Berlin.Göttingen.Heidelberg 1956,
S. 113ff.
(zitiert: HKWP I)

- Becker, Ulrich Regierungsprogramm und Ressourcen-
rahmen, in: Regierungsprogramme und
Regierungspläne, Vorträge und Dis-
kussionsbeiträge der 40. Staatswissen-
schaftlichen Fortbildungstagung der
Hochschule für Verwaltungswissen-
schaften Speyer 1972, Schriftenreihe
der Hochschule Speyer, Band 51,
Berlin 1973, S. 135ff.
- Becker-Marx, Kurt Regionale Planungsgemeinschaften in:
Handwörterbuch der Raumforschung und
Raumordnung, 2. Aufl.
Hannover 1970, Sp. 2610ff.
(zitiert: HdWR)
- Bielefeld, Hanns-Heinz Wozu Verwaltungsreform? Zur Anpassung
der öffentlichen Organisations-Struk-
turen an veränderte Staatsaufgaben,
in: Hessische Hochschulwochen für
staatswissenschaftliche Fortbildung,
76. Band,
Bad Homburg vor der Höhe. Berlin.
Zürich 1974.
- Bischoff, Diether Kommunale Neugliederung und Selbst-
verwaltungsgarantie. Grundzüge der
Rechtsprechung des Verfassungsge-
richtshofs zur kommunalen Gebietsre-
form im Lande Nordrhein-Westfalen,
Siegburg 1972.
- Bischoff, Friedrich Die Regionalstadt,
der Landkreis 1969, S. 13ff.
- Blaum, Kurt Die Stadtlandschaft,
RVBl 1941, S. 669ff.

- Bockelmann, Andrej Ein Jahr Umlandverband Frankfurt.
Manuskript einer Sendung am 26.2.1
im 3. Hessischen Fernsehprogramm.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang Planung zwischen Regierung und
Parlament,
Der Staat 1972, S. 430ff.
- Borchmann, Michael Der Umlandverband Frankfurt,
AfK 1977, S. 23ff.
- Boustedt, Olaf Agglomeration, in: Handwörterbuch
der Raumforschung und Raumordnung,
2. Aufl.,
Hannover 1970, Sp. 20ff.
(zitiert: HdwRR)
- ders. Die Stadt und ihr Umland,
Raumforschung und Raumordnung 1953
S. 20ff.
- ders. Stadtregionen, in: Handwörterbuch
der Raumforschung und Raumordnung,
2. Aufl.,
Hannover 1970, Sp. 3207ff.
(zitiert: HdwRR)
- ders. Die Stadtregionen in der Bundesre-
publik Deutschland, in: Stadtre-
gionen in der Bundesrepublik Deuts-
land, Raum und Bevölkerung 1, Band
XIV, Forschungsberichte des Arbeit-
kreises "Städtische Regionalproble-
im Ausschuß "Raum und Bevölkerung"
der Akademie für Raumforschung und
Landesplanung,
Bremen 1960, S. 5ff.

- Boustedt, Olaf - Zum Problem der Abgrenzung von Verdichtungs-
Müller, Georg - räumen unter Berücksichtigung der Möglich-
Schwarz, Karl keiten zur Messung von Verdichtungsräumen,
Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung,
Heft 61,
Bad Godesberg 1968.
- Brandel, Josef Stadt-Umland-Fragen - ein europäisches
Problem, Der Europäische Gemeindetag 1973,
S. 28ff.
- Brügelmann, Hermann Grundprobleme der Stadtentwicklung, in: Die
Stadt und ihre Region, Neue Schriften des
Deutschen Städtetages, Heft 8,
Stuttgart und Köln 1962, S. 39ff.
- Bulling, Manfred Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg,
DÖV 1975, S. 329ff.
- Burmeister, Joachim Verfassungstheoretische Neukonzeption der
kommunalen Selbstverwaltungsgarantie,
Studien zum öffentlichen Recht und zur Ver-
waltungslehre, Band 19,
München 1977.
- Cantner, Walter Verfassungsrecht der Landkreise, in: Peters
u.a., Handbuch der kommunalen Wissenschaft
und Praxis, Erster Band: Kommunalverfassung,
Berlin.Göttingen.Heidelberg 1956, S. 409ff.
(zitiert: HKWP I)
- Christaller, Walter Die zentralen Orte in Süddeutschland.
Eine ökonomisch-geographische Untersuchung
über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung
und Entwicklung der Siedlungen mit städti-
schen Funktionen,
Jena 1933.

- Dahm, Clemens Eingemeindung - Gedanken über die Situation der Gemeinden in Ballungsrandzonen,
Die Gemeinde 1967, S. 1ff.
- ders. Probleme zwischen Kern und Raum. Die kommunale Neugliederung in Ballungsrandzonen,
Der Gemeinderat 1969, S. 62ff.
- Dausies, Manfred A. Aktuelle Probleme der Gemeindeneuordnung in Frankreich,
DÖV 1974, S. 341ff.
- Dierksmeier, Horst-Hermann Nicht-rechtsfähige kommunale Zusammen-
schlüsse des öffentlichen Rechts zur Förderung der kommunalen Gemeinschaftsarbeit,
Diss. Münster 1966.
- Dietz, Heribert Kommunalverwaltung und Kommunalreform in Großbritannien,
Der Gemeinderat 1968, S. 181f.
- Dingfelder, Werner Die kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform im Saarland,
der landkreis 1974, S. 111ff.
- Donhauser, Peter Formen und Möglichkeiten gemeindlicher Zusammenarbeit zur Stärkung der Verwaltungskraft,
Diss. Regensburg 1970.
- Duvenbeck, Wilhelm Interkommunale Zusammenarbeit und Art. 28 Abs. 2 GG,
Diss. Münster 1966.

Elleringmann, Rudolf

Grundlagen der Kommunalverfassung und der Kommunalaufsicht, Schriftenreihe der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien Bochum, Dortmund und Hagen, der Verwaltungsakademie Ostwestfalen-Lippe in Detmold, der Verwaltungsakademie für Westfalen in Hagen-Bathey und der Westfälischen Verwaltungsakademie in Münster, Heft 18, Stuttgart 1957.

Engeli, Christian -
Haus, Wolfgang
(Bearbeiter)

Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland, Schriften des DIFU, Band 45, Stuttgart.Berlin.Köln.Mainz 1975.

Evers, Hans-Ulrich

Reform oder Liquidation der Landkreise,
DVBl 1969, S. 765ff.

Fehr, Hans

Deutsche Rechtsgeschichte, 6. Aufl., Berlin 1962.

Flasnöcker, Jürgen

Typische Rechtsformen der interkommunalen Zusammenarbeit nach BayKommZG und EStärkG, Diss. Mainz 1972/73.

Forsthoff, Ernst

Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München und Berlin 1973.

Frank, Harro

Der Umlandkreis. Die Ordnung des Stadt-Umlandes durch den Umlandkreis oder Nachbarkreis, Diss. Hamburg 1971.

- Freudenberg, Dierk Mittelbare und unmittelbare Wahl in Kreisen und höheren Gemeindeverbänden, Schriftenreihe des Deutschen Städtebundes, Heft 16, Göttingen 1970.
- Friauf, Karl Heinrich Baurecht und Raumordnung, in: Besonderes Verwaltungsrecht, hrsg. von Ingo von Münch, 3. Aufl., Frankfurt am Main 1972, S. 385ff.
- Friesenhahn, Ernst Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und im Land Nordrhein-Westfalen und die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte, in: Gedächtnisschrift für Max Imboden, Basel und Stuttgart 1972, S. 115. (zitiert: Imboden-Gedächtnisschrift)
- Froriep, Siegfried Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 2914ff. (zitiert: HdwRR)
- Gaentzsch, Günter Regionalstadt Hannover? Der Städtetag 1969, S. 23f.
- Geissler, Clemens Landesentwicklungsplanung als Aufgabe in Forschung und Lehre, Raumforschung und Raumordnung 1969, S. 102ff.

- | | |
|----------------------|--|
| Genzer, Walter Erwin | Was bedeutet der Artikel 28?
Der Städtetag 1950, S. 314ff. |
| Gierden, Karlheinz | Verwaltungsaufbau in drei Stufen,
Der Gemeinderat 1970, S. 289ff. |
| von Gierke, Otto | Das deutsche <u>Genossenschaftsrecht</u> ,
Zweiter Band: Geschichte des
deutschen Körperschaftsbegriffs,
Photomechanischer Nachdruck,
Graz 1954. |
| Granderath, Reinhard | Die kommunale Gebietsreform in der
<u>Praxis</u> des Bundesverfassungsge-
richts,
DÖV 1973, S. 332ff. |
| Göb, Rüdiger | Ballungen - Gedanken zu einem
aktuellen Thema,
Die Gemeinde 1959, S. 161ff. |
| ders. | Der Fall Siegerland. Gedanken über
einen Sonderfall, der eigentlich
keiner ist,
Die Gemeinde 1964, S. 43ff. |
| ders. | Der Kampf um Bonn,
Die Gemeinde 1963, S. 177ff. |
| ders. | Möglichkeiten und Grenzen der
Stadtentwicklungsplanung,
DÖV 1974, S. 86ff. |
| ders. | Die Stadt-Nachbarschaft. Von der
Stadtregion zur Stadtunion?
Die Gemeinde 1962, S. 145ff. |

Göb, Rüdiger -
Laux, Eberhard -
Salzwedel, Jürgen -
Breuer, Rüdiger

Kreisentwicklungsplanung. Gutachten
erstattet im Auftrag des Landkrei-
stages Nordrhein-Westfalen,
Köln 1974.

Gönnenwein, Otto

Gemeinderecht,
Tübingen 1963.

Gronemeyer, Steffen

Die gemeindefreien Gebiete, Göttingen
Rechtswissenschaftliche Studien,
Band 81,
Göttingen 1971.

Gunkel

Regionale Planungsgemeinschaften und
Planungsregionen in Hessen,
der Landkreis 1964, S. 115ff.

Gutknecht, Rainer

Auswirkungen des Regionalverbands
auf die Verwaltungsgliederung der
Mittelstufe,
DÖV 1966, S. 172ff.

Hacker, Horst

Der Landkreis im Zwiespalt der Be-
griffe,
DÖV 1955, S. 236ff.

Häberle, Peter

Öffentliches Interesse als juri-
stisches Problem,
Bad Homburg 1970.

Haenel, Albert

Deutsches Staatsrecht, Erster Band:
Die Grundlagen des deutschen Staates
und die Reichsgewalt,
Leipzig 1892.

Hahn, Jürgen -
Brandel, Josef

Die Gebiets- und Verwaltungsreform
in Europa unter besonderer Berücksichtigung
des Stadt-Umland-Problems,
Der Gemeindetag 1974, S. 321ff.

dies.

Kommunale Verwaltungsreform in
Baden-Württemberg,
AfK 1974, S. 1ff.

Hamann, Andreas

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland vom 23. Mai 1949.
Ein Kommentar für Wissenschaft und
Praxis, 2. Aufl.,
Neuwied und Berlin 1961.

Hamann, Andreas -
Lenz, Helmut

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland vom 23. Mai 1949.
Ein Kommentar für Wissenschaft und
Praxis, 3. Aufl.,
Neuwied und Berlin 1970.

Hambusch, Lutz

Die Begriffe "Gemeindeverband" und
"Zweckverband" im Kommunalrecht
Nordrhein-Westfalens,
DVB1 1968, S. 836ff.

Harder, Hans

Prinzipien der Verwaltungsorganisation
von Ballungsgebieten, in:
Deutsche Landesreferate zum VI.
Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung
in Hamburg 1962, Sonderveröffentlichung
von Rabels Zeitschrift für ausländisches
und internationales Privatrecht,
Berlin und Tübingen 1962, S. 322ff.

- van der Harten, D.J. Ballungsprobleme in den Nieder-
landen,
Der Gemeinderat 1969, S. 274ff.
- von der Heide, Hans-Jürgen Nahbereich und Fernbereich von
Zentralen Orten,
der landkreis 1967, S. 211ff.
- ders. Hat die kommunale Selbstverwaltung
eine Zukunft?
DÖV 1968, S. 408ff.
- ders. Die "Verwaltungsregion" - Realität
oder Utopie? Eine Erwiderung zum
Aufsatz Gutknechts in DÖV 1966,
S. 172ff,
DÖV 1966, S. 774ff.
- v. Hesler Die Regionale Planungsgemeinschaft
Untermain, in: Mitteilungen der Aka-
demie für Raumforschung und Landes-
planung, Forschungs- und Sitzungs-
berichte, Band 54,
Hannover 1969, S. 33ff.
- Hinkel, Karl Reinhard Die kommunale Gebietsreform in
Hessen,
DVBl 1974, S. 496ff.
- ders. Der Umlandverband Frankfurt, Be-
deutung und Entwicklungsmöglich-
keiten,
Der Gemeindetag 1974, S. 298ff.

- Hollmann, Heinz Umland, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 3440ff.
(zitiert: HdwRR)
- Holzinger, Ivo Zur Struktur des kommunalen Nachbarschaftsverbandes,
Bayer. Bgmstr. 1973, S. 404ff.
- Holzmann, Gabriele Verfassungsrechtliche Schranken der kommunalen Neugliederung in Rheinland-Pfalz,
Diss. Mainz 1972.
- Hoppe, Werner Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände. Verwaltung und Wirtschaft, Schriftenreihe der Westfälischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien, Heft 21, Stuttgart 1958.
- Hoppe, Werner Die Kontrolldichte bei der verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Gebietsänderungsgesetzen,
der landkreis 1969, S. 228ff.
- Hoppe, Werner -
Rengeling, Hans-W. Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, Maßstäbe zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen, Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Band 3,
Frankfurt 1973.

- Kipker, Ernst Kerngebiet Niedersachsens neu gegliedert,
Die demokratische Gemeinde 1974,
S. 487ff.
- Klein, Friedrich Die Übertragung rechtsetzender Gewalt nach deutschem Verfassungsrecht, in: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat, Band 12 der wissenschaftlichen Schriftenreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e.V.,
Frankfurt/Main 1952, S. 79ff.
- Klein, Karl-Heinz Die Übertragung von Hoheitsrechten,
Berlin 1952.
- Klingshirn, Heinrich Kommunale Zusammenarbeit auf öffentlich-rechtlicher Grundlage in Bayern,
Diss. München 1964.
- Klöpfer, Rudolf Zentrale Orte und ihre Bereiche, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl.,
Hannover 1970, Sp. 3849ff.
(zitiert: HdWR)
- Kluczka, Georg Zum Problem der zentralen Orte und ihrer Bereiche. Wissenschaftliche Entwicklung in Deutschland und Forschungsstand in Westfalen, Spieker, Landeskundliche Beiträge und Berichte 16,
Münster/Westfalen 1967.

Klüber, Hans

Das Gemeinderecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, Heidelberg, New York 1972.

ders.

Industriekreise. Ein Vorschlag zur Verwaltungsreform, DÖV 1953, S. 117f.

ders.

Wege zur Lösung gemeinsamer Aufgaben der Stadt und ihres Umlandes, Raumforschung und Raumordnung 1954, S. 74ff.

ders.

Die kommunalen Zweckverbände und die sonstigen Gemeinschaftsorganisationen, in: Peters u.a., Handbuch der kommunalwissenschaft und Praxis, Erster Band: Kommunalverfassung, Berlin.Göttingen.Heidelberg 1956, S. 541ff.
(zitiert: HKWP I)

Knemeyer, Franz-Ludwig

Der kommunale Nachbarschaftsverband als Mehrzweckpflichtverband, Bayer. Bgmstr. 1973, S. 216ff.

ders.

Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gegen Eingemeindungen im Rahmen der bayerischen Gebietsreform, Würzburg 1971.

Köttgen, Arnold

Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber. Schriftenreihe des Vereins zur Pflege kommunalwissenschaftlicher Aufgaben e. Berlin, Stuttgart 1957.

- ders. Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: Peters u.a., Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Erster Band: Kommunalverfassung, Berlin.Göttingen.Heidelberg 1956, S. 185ff.
(zitiert: HKWP I)
- Krebsbach, August Kommunale Verfassung und Verwaltung in der Stadtregion, in: Die Stadt und ihre Region, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 8, Stuttgart und Köln 1962, S. 69ff.
- Kühn, Wolfgang Das Prinzip der Allzuständigkeit der Gemeinde. Eine organisationssoziologische, staats- und verwaltungsrechtliche Untersuchung zu Art. 28 GG, Diss. Münster 1971.
- Laforet Gemeindeverbände und Gebietskörperschaften; Gemeinden und Zweckverbände,
BayGVZ 1926, Sp. 721ff.
- Lange, Klaus Die Organisation der Region,
Diss. Göttingen 1968.
- Langer Das Problem der zentralen Orte,
Der Gemeinderat 1966, S. 274ff.
- Larenz, Karl Methodenlehre der Rechtswissenschaft,
3. Aufl.,
Berlin, Heidelberg, New York 1975.

- Lauscher, Karl Wilhelm Die Delegation von Hoheitsrechten durch Gemeinden auf Gemeinden und Gemeindeverbände, Diss. Münster 1968.
- Laux, Eberhard Entwicklungsplanung in der Kommunalverwaltung, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 80, Hannover 1972, S. 83ff.
- ders. Die administrative Funktion des Kreises, in: Der Kreis, Ein Handbuch, Erster Band, Köln und Berlin 1972, S. 93ff.
- ders. Verwaltungsneugliederung im Umland kreisfreier Städte, Der Gemeinderat 1970, S. 63ff
= Der Gemeindetag 1970, S. 203ff.
- Leeb, Hermann Organisationsformen zur Lösung des "Stadt-Umlandproblems", Bayer. Bgmstr. 1973, S. 357ff.
- Leidinger, Adalbert Zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Baden-Württemberg, der landkreis 1973, S. 126ff.
- Lemke, Klaus Vorbereitung und Durchführung der kommunalen Gebietsreform in Dänemark, DVBl 1970, S. 771ff.

- Lenort, Norbert J. Entwicklungsplanung in Stadt-
regionen,
Köln und Opladen 1961.
- Lerche, Peter Zur Verfassungsposition der Land-
kreise,
DÖV 1969, S. 46ff.
- Leuters, E. - Großraum Hannover und Rijnmond
Stüer, B. Rotterdam - Ein Vergleich von Re-
gionalverbänden,
Städte- und Gemeindebund 1974,
S. 27ff.
- Lindhorst, Willi Der Verband Großraum Braunschweig,
Komm.Bl. 15/1973, S. 1108f.
- Machalet, Eberhard Die Berliner Bezirksverwaltung,
Schriftenreihe des Vereins für
Kommunalwissenschaft e.V. Berlin,
Band 39,
Stuttgart Berlin Köln Mainz 1973.
- Mäding, Erhard Das Stadt-Land-Problem und die Ver-
waltung,
Studium Generale 1963, S. 659ff.
- ders. Verfahren der Stadtentwicklungs-
planung, in: Planung V,
Baden-Baden 1971, S. 319ff.
- von Mangoldt-, Hermann - Das Bonner Grundgesetz, Band I,
Klein, Friedrich Berlin und Frankfurt a.M. 1966.

- Marbach, Michael Zulässigkeit, Verfahren, Rechtsfolgen und Rechtsschutz bei Gemeindegebietsänderungen in Hessen, Diss. Frankfurt 1976.
- Martin, Dieter Formen und Funktionen eines Gemeindeverbandes auf der Mittelstufe der Verwaltung, Diss. Regensburg 1971.
- Mattenklodt, Herbert-Fritz Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, Münster 1972.
- Matzerath, Horst Von der Stadt zur Gemeinde. Zur Entwicklung des rechtlichen Stadtbegriffs im 19. und 20. Jahrhundert, AfK 1974, S. 17ff.
- Maunz, Theodor -
Dürig, Günter -
Herzog, Roman Grundgesetz, Kommentar, München - Stand Dezember 1973.
- Mayer, Gerhart O. Das Umland Münchens. Diss. München 1965.
- Mayer, Otto Deutsches Verwaltungsrecht, Zweiter Band, 2. Aufl., München und Leipzig 1917.
- Meyer, Hans Die kommunale Neuordnung als verfassungsgerichtliches Problem, DÖV 1971, S. 801ff.

- Meyer-Schwickerath, Klaus Der Mehrzweckverband als Institution der kommunalen Zusammenarbeit im Verdichtungsraum, DVBl 1969, S. 779ff.
- Möller, Walter Regionalstadt Frankfurt, Der Städtetag 1971, S. 317ff.
- Monz, Heinz Die kommunale Neuordnung städtischer Ballungsräume. Lösungsmöglichkeiten - dargestellt am Beispiel des Raumes Saarbrücken, Saarbrücken 1962.
- Müller, Georg 24 Verdichtungsräume im Bundesgebiet - 101 Landkreise betroffen, der Landkreis 1969, S. 155ff.
- ders. Verdichtungsraum, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 3536ff. (zitiert: HdwRR)
- Müller-Ibold, Klaus Die Stadtregion, in: Die Stadt und ihre Region, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 8, Stuttgart und Köln 1962, S. 29ff.
- Münzer, Christian Rechtsschutz der Gemeinden im Verfahren zur kommunalen Gebietsänderung nach nordrhein-westfälischem Recht, Diss. Münster 1971.
- Muntzke, Hans Wie soll die Verwaltungsreform auf der kommunalen Ebene in Hessen fortgeführt werden? Der Gemeindetag 1970, S. 392ff.

- Muntzke, Hans-
Foerstemann, Friedhelm
- Der Umlandverband Frankfurt - Hand-
buch für Stadtverordnete, Gemeinde-
vertreter und Kreistagsabgeordnete -
Nr. 12 der Schriftenreihe des Frei-
herr - vom - Stein - Institutes
Lindenfels/Odenwald, 2. Aufl.,
Lindenfels/Odenwald 1974.
- Nebinger, Robert
- Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil,
2. Aufl.,
Stuttgart 1949.
- Neufang, Heinz
- Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbe-
zirk (1920 - 1963),
DÖV 1963, S. 812ff.
- Neuhoff, Robert
- Kommunale Selbstverwaltung und
Bonner Grundgesetz.
DÖV 1952, S. 259ff.
- Neuwiem, Erhard
- Die kommunalen Zweckverbände in
Preußen,
Liegnitz 1919.
- Nothnick, Günther
- Erweiterte Stadtkreise oder große
Schritte zur Vereinigung mehrerer
mittlerer Städte?
Die Gemeinde 1967, S. 288ff.
- Nouvortne, Alfred
- Stadt als Rechtsgebilde, in:
Handwörterbuch der Raumforschung
und Raumordnung, 2. Aufl.,
Hannover 1970, Sp. 3089ff.
(zitiert: HdwRR)

- Obermayer, Klaus Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen im Bereich der Verwaltungsbehörden,
.JZ 1956, S. 625ff.
- Ossenbühl, Fritz Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren,
DÖV 1969, S. 548ff.
- Pagenkopf, Hans Kommunalrecht, Band 1, Verfassungsrecht, 2. Aufl.,
Köln Berlin Bonn München 1975.
- ders. Die dezentralisierte Selbstverwaltung,
JfK 1934, S. 94ff.
- Pankoke, Eckart Regionale Öffentlichkeit im Ballungsraum Ruhr. - Polyzentrale Steuerung als Problem von Funktionalreform und Gebietsreform - Die Verwaltung 1976, S. 73ff.
- Peters, Hans Die staatsrechtliche Ermächtigung, in: Beiträge zum öffentlichen Recht. Deutsche Landesreferate zum III. Internationalen Kongress für Rechtsvergleichung in London 1950, Sonderveröffentlichung der Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht,
Berlin und Tübingen 1950, S. 840ff.
- ders. Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen,
Berlin 1926.

- ders. Lehrbuch der Verwaltung,
Berlin, Göttingen, Heidelberg 1949.
- Pilgrim, Manfred Formen interkommunaler Zusammenar-
beit auf dem Gebiet der Bauleit-
planung,
Diss. Göttingen 1970.
- Prandl, Josef -
Gillessen, Joachim Verwaltungsgemeinschaft (EStärkG)
und kommunale Zusammenarbeit
(KommZG) in Bayern. Handkommentar,
Schriftenreihe des Bayerischen Ge-
meindetages, Heft 4, 2. Aufl.,
München 1971.
- Püttner, Günter Die politische Funktion des Kreises
als Selbstverwaltungskörperschaft
und seine Organisation, in: Der
Kreis, Ein Handbuch, Erster Band,
Köln und Berlin 1972, S. 137ff.
- ders. Probleme zwischen Kern und Raum. Die
Regionalstadt - Ein neues Modell zur
Lösung der Stadt-Umland-Frage,
Der Gemeinderat 1969, S. 92ff.
- ders. Stufenweise Reform. Stand und Methode
der Verwaltungsreform in Hessen,
AfK 1969, S. 266ff.
- ders. Stadtentwicklungsplanung und Kreis-
entwicklungsplanung im Gefüge
öffentlicher Planung, Gutachten,
Deutsches Institut für Urbanistik,
Berlin 1974.

- Rasch, Ernst Die Festlegung und Veränderung staatlicher Zuständigkeiten, DÖV 1957, S. 337ff.
- Reiniger, Wolfgang Rechtskontrolle der Änderung von Gemeindegrenzen, Diss. Bonn 1971.
- Rhein, Hans Ludwig Modelle zur kommunalen Neuordnung im Einzugsbereich der Städte unter weitgehender Aufrechterhaltung der gemeindlichen Selbständigkeit, Diss. Köln 1970.
- Rothe, Karl-Heinz Neue kommunale Aufgabenträger für Ballungsräume, DVB1 1975, S. 529ff.
- ders. Das Großstadt-Umland-Problem - Gedanken zur Verwaltungs- und Gebietsreform - DVB1 1969, S. 784ff.
- ders. Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1965.
- Salzwedel, Jürgen Der "erweiterte Stadtkreis", Raum und Siedlung 1968, S. 66ff.
- Seeger, Richard Kommunale Neuordnung im Stadt-Umland-Bereich, Württembergische Gemeindezeitung 1971, S. 201ff.

- Seele, Günter Verwaltungs- und Gebietsreform in
den Ländern,
der landkreis 1972, S. 11ff.
- Seibert, Gerhard Selbstverwaltungsgarantie und
kommunale Gebietsreform,
Frankfurt am Main 1971.
- Seydel, Peter Die kommunalen Zweckverbände,
Göttingen, 1955.
- Siedentopf, Heinrich Zu den Grenzen kommunalverfassungs-
rechtlicher Organisationsformen,
Die Verwaltung 1971, S. 279ff.
- Schacht, Sigurd Das rechtliche Gehör im Gesetzge-
bungsverfahren unter besonderer Be-
rücksichtigung der Verbände,
Diss. Würzburg 1969.
- Schack, Friedrich Die Verlagerung der Gesetzgebung im
gewaltenteilenden Staat, in: Fest-
schrift für Karl Haff,
Innsbruck 1950, S. 332ff.
- Scheuner, Ulrich Verfassungsrechtliche Probleme einer
zentralen staatlichen Planung, in:
Planung I,
Baden-Baden 1965, S. 67ff.
- Schilling Neue Formen interkommunaler Zusammen-
arbeit - Gedanken zum bayer. Gesetz
über die kommunale Zusammenarbeit -
rechtsvergleichender Ausblick -
Der Städtebund 1967, S. 249ff.

Schlempp, Hans -
Herr, Werner

Kommentar zur Hessischen Landkreis-
ordnung in der Fassung vom 1. Juli
1960,
Wiesbaden 1968.

Schlempp, Hans -
Schlempp, Dieter

Kommentar zur Hessischen Gemeinde-
ordnung,
Wiesbaden 1969.

Schmidt, Robert

Artikel: Großkreis, in: Handwörter-
buch des Wohnungswesens,
Jena 1930, S. 297f.
(zitiert: Hdww)

ders.

Untersüchung der Zweckmäßigkeit einer
Umgestaltung industrieller Land-
kreise in Großkreise unter prak-
tischer Anwendung auf den Landkreis
Mörs,
Essen 1928.

Schmidt-Abmann, Eberhard

Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung
einer praktikablen Stadtentwicklungs-
planung - Gesetzgebungskompetenzen
und Regelungsintensität - in:
Raumplanung - Entwicklungsplanung,
Forschungsberichte des Ausschusses
"Recht und Verwaltung" der Akademie
für Raumforschung und Landesplanung,
Recht und Verwaltung 1, Band 80,
Hannover 1972, S. 101ff.

ders.

Der Städteverband als Modell kommu-
naler Neugliederung in Ballungs-
räumen,
DÖV 1973, S. 109ff.

- Schnapp, Friedrich E. Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinde
Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Band 5,
Frankfurt 1973.
- Schnur, Roman Gemeinwohl und öffentliche Interessen
in den Verfassungen und den Gesetzen
des sozialen Rechtsstaates, in:
Schriftenreihe der Hochschule
Speyer, Band 39,
Berlin 1968, S. 57ff.
- ders. Regionalkreise? Abhandlungen zur
Kommunalpolitik, Band 1,
Köln 1971.
- ders. Verwaltungsprobleme in Ballungsräumen - Am Beispiel des Ruhrgebietes,
Schriftenreihe Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Nr. 18,
Essen 1968.
- Schoen, Paul Das Recht der Kommunalverbände in
Preußen,
Leipzig 1897.
- Schöne, Friedrich Zur Terminologie der "Kommunalverbände".
Ein Beitrag zur Klärung der Begriffe
und ihrer Namen,
AöR, N.F. Band 30, S. 1ff.
- Scholler, Heinrich -
Broß, Siegfried Grundzüge des Kommunalrechts in
der Bundesrepublik Deutschland,
Karlsruhe 1976.

- Steimle, Theodor Zweckverbandsgesetz vom 7. Juni 1939,
Berlin 1940.
- ders. Das neue Zweckverbandsrecht, Fischers
Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1941,
S. 67ff.
(zitiert: FfZts)
- Steinberg, Heinz Günter Geschichte des Siedlungsverbands Ruhr-
kohlenbezirk,
Die Verwaltung 1968, S. 165ff.
- Stern, Klaus Art. 28 GG, in: Bonner Kommentar,
Zweitbearbeitung, Stand: 13.
Lieferung (Dezember 1964), Hamburg 1950.
(zitiert: BK)
- ders. Die verfassungsrechtliche Garantie des
Kreises, in: Der Kreis, Ein Handbuch,
Erster Band,
Köln und Berlin 1972, S. 156ff.
- ders. Der rechtliche Standort der Gemeinde-
wirtschaft,
AfK 1964, S. 81ff.
- Stern, Klaus -
Bethge, Herbert Anatomie eines Neugliederungsverfahrens.
Dargestellt an der Einkreisung der
Stadt Neuss, Studien zum öffentlichen
Recht und zur Verwaltungslehre, Band 16,
München 1977.
- Stern, Klaus -
Püttner, Günter Grundfragen zur Verwaltungsreform im
Stadtumland. Empfehlungen zur Neuord-
nung von Ballungsgebieten, dargestellt
am Großraum Hannover, Studien zum
öffentlichen Recht und zur Verwaltungs-
lehre, Band 7,
Berlin und Frankfurt am Main 1968.

- | | |
|---|--|
| Stich, Otto | Die Planstufen der Orts-, Regional- und Landesplanung. Hauptprobleme ihrer Rechtsnatur, Bindungswirkungen und Wechselbeziehungen sowie des Rechtsschutzes,
DVBl 1973, S. 589ff. |
| Stier-Somlo, Fritz
(Bearbeiter: Friedrich) | <u>Handbuch</u> des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen, Erster Band: Das Verfassungsrecht der Kommunen in Preußen,
Oldenburg 1919. |
| Stüer, Bernhard | Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die gemeindliche, kreisliche und regionale Funktionalreform,
Diss. Münster 1978. |
| Tamms, Friedrich -
Wortmann, Wilhelm | <u>Städtebau</u> . Umweltgestaltung: Erfahrungen und Gedanken,
Darmstadt 1973. |
| Theobald, Wolfram | <u>Probleme</u> des Zweckverbandsrechts als Grundlage kommunaler Gemeinschaftsarbeit,
Diss. Köln 1968. |
| Thieme, Werner | Bund, Länder und Gemeinden,
AfK 1963, S. 185ff. |
| Thoma, Ludwig | Zur Neuregelung des Landkreisrechtes,
Bayer. Bgmstr. 1951, S. 145ff. |
| Tiggemann, Rolf | Grenzen und Möglichkeiten der Anwendung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips in der kommunalen Neugliederung, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 46ff. |

- ders. Die kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen. Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung landesplanerischer Entwicklungskonzeptionen und Instrumentarien auf das Zielsystem der Gebietsreform, Staatswissenschaftliche Studien zur Stadt- und Regionalpolitik, Band 2, Meisenheim am Glan 1977.
- Triepel, Heinrich Delegation und Mandat im öffentlichen Recht. Eine kritische Studie, Stuttgart und Berlin 1942.
- v. Turegg Kommunale Großkreise? Die demokratische Gemeinde 1951, S. 160ff.
- Ule, Carl Hermann Maßnahmen der Verwaltungsreform und ihre gerichtliche Überprüfung, in: Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970, S. 529ff.
(zitiert: Müller-Festschrift)
- ders. Zwangseingemeindungen und Verfassungsgerichtsbarkeit, VerwArch. Band 60 (1969), S. 101ff.
- Ule, Carl Hermann -
Laubinger, Hans-Werner Rechtliches Gehör bei Gebietsänderungen und gerichtlicher Rechtsschutz, DVBl 1970, S. 760ff.
- Umlauf, Josef Wesen und Organisation der Landesplanung, Essen 1958.
- v. Unruh, Georg Christoph Der Kreis - Ursprung, Wesen und Wandlungen, in: Der Kreis, Ein Handbuch, Erster Band, Köln und Berlin 1972.

- | | |
|--------------------------------------|---|
| Voit, Hans | Modelle und Realisierungen der territorialen Neugliederung,
Der Gemeindetag 1974, S. 33ff. |
| Voit, Hans -
Pittermann, Wolfgang | Verwaltungsreform. Modelle und Realisierungen, Wiesbaden o.J.
(zitiert: <u>Voit-Pittermann</u>) |
| Voppel, Götz | Stadt als geographischer Begriff, in:
Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl.,
Hannover 1970, Sp. 3079ff.
(zitiert: <u>HdWRR</u>) |
| Wagener, Frido | Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung, in:
Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber,
Berlin 1974, S. 957ff.
(zitiert: <u>Weber-Festschrift</u>) |
| ders. | <u>Neubau der Verwaltung</u> . Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 41,
Berlin 1969. |
| ders. | Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung,
DVBl 1970, S. 93ff. |
| ders. | <u>Die Städte im Landkreis</u> , Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien, Band 17,
Göttingen 1955. |
| Weber, Werner | <u>Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart</u> , Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien, Band 9, 2. Aufl.,
Göttingen 1967. |

ders.

Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben? In: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages Karlsruhe 1964, Band 1 (Gutachten), Teil 5, München und Berlin 1964, S. 1ff.
(zitiert: Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag)

ders.

Planende Verwaltung als Aufgabe der Gegenwart, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 78, Hannover 1972, S. 9ff.

Wegener, Gerhard

Raumplanung - Entwicklungsplanung - Aufgabenplanung. Ein Versuch rechtlicher Legitimation räumlicher Planung als Aufgabenplanung, Die Verwaltung 1976, S. 39ff.

ders.

Stadtentwicklungsplanung aus rechtlicher Sicht, Stadtbaurecht 1972, S. 303ff.

ders.

Standortprogramme in Nordrhein-Westfalen im Verhältnis zur Stadtentwicklungsplanung, Der Städtetag 1976, S. 489ff.

- Weinheimer, Johannes Ballungen - Versuch zur Bestimmung ihre Grenzen und Intensität, Raumforschung und Raumordnung 1957, S. 146ff.
- Wessel, Gerd Gemeindeentwicklungsplan, Der Städtebund 1971, S. 246ff.
- Graf v. Westerholt, Ludger Neugliederungsgesetze als Maßnahmegesetze und generelles Landesplanungsrecht in Nordrhein-Westfalen, Diss. Münster 1976.
- Weyl, Heinz Kommunale Entwicklungsplanung und Selbstverwaltung, Monozentrische Verdichtungsräume. Das Beispiel Hannover, Der Gemeindetag 1974, S. 101 ff.
- ders. Verdichtungsräume und Entwicklungsplanung, in: Die Stadt in der Bundesrepublik Deutschland. Lebensbedingungen. Aufgaben. Planung. Hrsg. Wolfgang Peht, Stuttgart 1974, S. 428ff.
- Wilke, Dieter Von der Ordnung des Raumes und der Unordnung der Sprache, AÖR, N.F. Band 93, S. 399ff.
- Willing, Gerd Verwaltungsprobleme des städtischen Großraumes, Diss. Kiel 1953.
- Wimmer, Raimund Die verfassungskonforme Neuordnung kommunaler Verflechtungsräume. Zugleich: Verfassungsrechtliche Erwägungen zu zwischengemeindlichen Organisationsformen in Sondergesetzen, NJW 1964, S. 1654 ff.

Witt, Werner

Stadtlandschaft, Stadtregion, Regionalplanung. Kritische Bemerkungen zur Bedeutung regionaler Begriffe, in: Stadtreionen in der Bundesrepublik Deutschland, Raum und Bevölkerung 1, Band XIV, Forschungsberichte des Arbeitskreises "Städtische Regionalprobleme" im Ausschuß "Raum und Bevölkerung" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bremen 1960, S. 91ff.

Woite, Manfred

Die Kompetenzaufteilung im Landkreis und im Amt. Zur Bedeutung der sog. Kompetenz-Kompetenz der Landkreise und Ämter, Köln und Berlin 1963.

Wolff, Hans J.

Organschaft und Juristische Person - Untersuchungen zur Rechtstheorie und zum öffentlichen Recht, Band 2: Theorie der Vertretung, Berlin 1934.

ders.

Verwaltungsrecht II (Organisations- und Dienstrecht). Ein Studienbuch, 3. Aufl., München 1970.

Wolff, Hans J. -
Bachof, Otto

Verwaltungsrecht I. Ein Studienbuch, 9. Aufl., München 1974.

dies.

Verwaltungsrecht II. (Organisations- und Dienstrecht). Ein Studienbuch, 4. Aufl., München 1976.

Ziegler, Hartwig F.

Verband Großraum Hannover, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2.^e Aufl., Hannover 1970, Sp. 3528ff. (zitiert: HdwRR)

Zimmerer, Helmut

Die Stadt und ihr Umland, in: Die Stadt und ihr Umland, Referate und Diskussionsbeiträge aus der Hauptausschußsitzung des Bayer. Städteverbandes am 13. Oktober 1961 in Coburg, München o.J., S. 32ff.

ders.

Ein Vorschlag zum Stadt/Umland-Problem: Der Nachbarschaftsverband, Bayer. Bgmstr. 1972, S. 274ff.

Veröffentlichungen ohne Hervorhebung des Verfassers.

Ein Beitrag zur Diskussion. Regionalstadt Frankfurt, Hrsg.: Presse- und Informationsamt der Stadt Frankfurt am Main, Frankfurt 1971.

Bericht einer Arbeitsgruppe zur Verwaltungs- und Territorialreform im Lande Hessen aus der Sicht der Stadt Frankfurt a.M., Hrsg.: Presse- und Informationsdienst der Stadt Frankfurt am Main, Frankfurt 1971.

Communauté Urbaine de Lyon, Ein Beispiel zum Diskussionsbeitrag des Hessischen Städte- und Gemeindebundes zu den bisherigen Vorschlägen für die Bildung eines Mehrzweckpflichtverbandes im Raume Frankfurt/Main - Offenbach/Main, Hrsg.: Hessischer Städte- und Gemeindebund, Mühlheim/Main 1973.
(zitiert: CO UR LY)

Der Große Duden, Band 10, Bedeutungswörterbuch, 24000 Wörter mit ihren Grundbedeutungen, Mannheim/Wien/Zürich 1970.

Der Große Duden, Band 4, Grammatik der deutschen Gegenwartssprache, Mannheim 1959.

Entwurf eines ökonomisch - politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973 - 1985, Hrsg.: Parteivorstand der SPD, Bonn 1972.

Zweiter Entwurf eines ökonomisch - politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1975 - 1985, Hrsg.: Vorstand der SPD, Hamburg o.J.

F.D.P. - Vorschlag zur gebietlichen Neugliederung für die Stadtbereiche, das Stadtumland und die Landkreise in Hessen. Ergebnisse der Klausurtagung der F.D.P. - Landtagsfraktion und des Fachausschusses für die Verwaltungsreform in Schotten am 26./27. und 28. August 1971, o.O. o.J.

Hessen '80, Landesentwicklungsplan, Durchführungsabschnitt für die Jahre 1971 - 1974, Hrsg.: Hessischer Ministerpräsident, Wiesbaden 1971.

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1969,
Hrsg.: Statistisches Bundesamt Wiesbaden,
Stuttgart und Mainz 1969.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Gut-
achten: Zwischengemeindliche Zusammenarbeit I,
KStIn 1963.

Der Hessische Minister des Innern, Mehrzweckpflichtverband
Frankfurt. Diskussionsbeitrag,
o.J. 1973.
(zitiert: Graues Papier)

Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft m.b.H.,
Mehrzweckpflichtverband Frankfurt/Offenbach. Ein Diskussions-
beitrag,
Wiesbaden 1971.
(zitiert: HLT-Diskussionsbeitrag)

Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-
westfalen, Abschnitt: B - Die Neuordnung der Städte und Gemeinden
in den Ballungszonen und die Reform der Kreise, Gutachten er-
stellt am 9. April 1966 durch die von der Landesregierung des
Landes Nordrhein-Westfalen eingesetzte Sachverständigen-Kommission
für die kommunale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen,
Stegburg 1966.
(zitiert: NRW - Kommissionsgutachten, Abschnitt B)

Der Hessische Minister des Innern, Zur Planung der gebietlichen
Neuordnung auf der Gemeindeebene in Hessen,
Wiesbaden 1969.

Verband Großraum Hannover, Regionales Bauordnungsprogramm,
Verbandsplan 1976,
Hannover 1976.

Statistische Rundschau für das Ruhrgebiet 1975, Hrsg.: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1975.

Stadtentwicklungsplan und Gesamtverkehrsplan Frankfurt am Main, Band 1 Grundlagen, Wege zur neuen Stadt, Schriftenreihe der Dezernate Planung und Bau, Stadtwerke und Verkehr der Stadt Frankfurt am Main, Frankfurt am Main 1969.

Der Stadtkreis Frankfurt, Modelle zur Lösung des Stadtumlandproblems im Verdichtungsraum Frankfurt/Main, Hrsg.: Kommunalpolitische Vereinigung der CDU Hessen, Frankfurt/Main 1971.

Stadt-Umland-Gutachten Bayern. Gutachten der Sachverständigenkommission zur Untersuchung des Stadt-Umland-Problems in Bayern, o.O. 1974.

Zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden, Veröffentlichungen 2 der Sachverständigenkommission, Wiesbaden 1968.

Stand der Gebiets- und Verwaltungsreform in den Bundesländern, der Landkreis 1971, S. 42ff.

Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen. Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform, Band 1, Hannover 1969.

(zitiert: Kommissionsgutachten NS, Band 1)

Verwaltungsreform in Hessen. Bestandsaufnahme, Maßnahmen, Überlegungen, Vorausschau, Hrsg.: Der Hessische Minister des Innern, Wiesbaden 1968.

Die Verwaltungsreform in Hessen, Hrsg.: Kabinettskommission zur
Vorbereitung der Verwaltungsreform,
Band I, Wiesbaden 1947,
Band II, Wiesbaden 1948.

Der Hessische Minister des Innern, Vorschläge zur gebietlichen
Neuordnung auf der Kreisebene in Hessen,
Wiesbaden 1961.

Vorschlag der Stadt Frankfurt für einen Gesetzentwurf über die
Bildung eines Umlandverbandes Frankfurt. Die Entwürfe der Stadt
Frankfurt und des Hessischen Ministers des Innern im Vergleich.
Ein Interview mit Rudi Arndt, Hrsg.: Presse- und Informations-
amt der Stadt Frankfurt am Main,
Frankfurt 1974.

Abkürzungen

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abg.	Abgeordneter
ABl.	Amtsblatt
Abt.	Absatz
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AG	Aktiengesellschaft
Anm.	Anmerkung
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
Aufl.	Auflage
EAnz	Bundesanzeiger
ba-wü	baden-württembergisch
Bayer Bgmstr.	Der Bayerische Bürgermeister
Bay GVZ	Bayerische Gemeinde- und Verwaltungszeitung
Bay VBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
EBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
betr.	betreffend
BFH	Bundesfinanzhof
BK	Bonner Kommentar
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BStBl	Bundessteuerblatt
EV	Bayerische Verfassung

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW GABl	Gemeinsames Amtsblatt des Innenministeriums, des Finanzministeriums, des Wirtschafts- ministeriums, des Ministeriums für Er- nährung, Landwirtschaft, Weinbau und Forsten und der Regierungspräsidien des Landes Baden-Württemberg
BW GesBl.	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich-Demokratische Union
dens.	denselben
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
dies.	dieselben
DIFU	Deutsches Institut für Urbanistik
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
EDV	elektronische Datenverarbeitung
Erl.	Erläuterung
EstärkG	Erstes Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit
etc	und so weiter

e.V.	eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgend
F.D.P.	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende
FfZts	Fischers Zeitschrift für Verwaltungsrecht
FN	Fußnote
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGK	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GrRG	Gesetz zur Ordnung des Großraumes Hannover (1962)
GrRG-B	Gesetz zur Ordnung des Großraumes Braunschweig
GrRG-H	Gesetz zur Ordnung des Großraumes Hannover
GVBl	Gesetz- und Ordnungsblatt
HdWW	Handwörterbuch des Wohnungswesens
HdWRR	Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HKO	Hessische Landkreisordnung
HKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HLT	Hessische Landesentwicklungs- und Treuhand- gesellschaft m.b.H.
h.M.	herrschende Meinung

HMdI	Hessischer Minister des Innern
HV	Verfassung des Landes Hessen
i.d.F.	in der Fassung
JfK	Jahrbuch für Kommunalwissenschaften
JZ	Juristenzeitung
KGa.A.	Kommanditgesellschaft auf Aktien
KGG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungseinfachung
km	Kilometer
Komm.Bl.	Kommunalpolitische Blätter
KommZG	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
lt.	laut
LT-Drucks.	Landtagsdrucksache
min.	Minute(n)
Mio	Million(en)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NF	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NS	Niedersachsen, niedersächsisch
NW	Nordrhein-Westfalen
o.J.	ohne Jahrgang
o.O.	ohne Ort

OVGE	Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
PIM	Piano intercomunale Milano
PIP	Piano intercomunale Pavia
PKW	Personenkraftwagen
PreuBOVGE	Entscheidungen des Königlich Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrGS	Preußische Gesetzessammlung
PrZwVG	Preußisches Zweckverbandsgesetz
qkm	Quadratkilometer
rd.	rund
Rdn.	Randnummer
RGBl	Reichsgesetzblatt
ROG	Raumordnungsgesetz
RPU	Regionale Planungsgemeinschaft Untermain
Rspr.	Rechtsprechung
RuhrVerbO	Ruhrverbandsordnung
RVBl	Reichsverwaltungsblatt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGH	Staatsgerichtshof
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
SVR	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk
u.a.	unter anderem, unter anderen, und andere

u.dgl.m.	und dergleichen mehr
UF	Umlandverband Frankfurt
UGG	Gesetz über den Umlandverband Frankfurt
VGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
Verw.Arch.	Verwaltungsarchiv
Verw. Rspr.	Verwaltungsrechtsprechung
VRL	Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.B.	zum Beispiel
z.Zt.	zur Zeit

Einleitung

Umschreibung des Stadt-Umland-Problems.

Seit einigen Jahren ist in der Diskussion verschiedenster wissenschaftlicher Fachrichtungen wie etwa der Geographie, der Statistik, der Soziologie, der Raumordnung und zunehmend auch der Verwaltungswissenschaft und des Kommunalrechts das Schlagwort "Stadt-Umland-Problem" in aller Munde. Eine übergreifende Definition dieses Phänomens fehlt bisher; indessen wurden die Beziehungen der Stadt zu ihrer Nachbarschaft von demographisch-statistischer, städtebaulich-ästhetischer, sozial-ökonomischer, finanz- und steuertechnischer sowie kommunalverfassungsrechtlich-politischer Seite eingehend beleuchtet. Beim Zusammentragen wissenschaftlicher Daten verschiedener Disziplinen zu einem gemeinsamen Thema konnte aufgrund der jeweiligen unterschiedlichen Fachsprachen eine babylonische Sprachverwirrung nicht ausbleiben. Schon 1962 gab Göb¹⁾ eine kleine Kostprobe in diesem Zusammenhang ständig gebrauchter Begriffe: "Agglomeration, extensive Agglomeration, Ballung, Raumganzenheiten, Stadtlandschaft, Stadtregion, suburbane Bewegung, Raum-Organismus, Stadt-Umland-Problematik, Wirtschaftsbezirk, geographische Individuen, sozialökonomische Grundeinheit, Großkreis, Industriekreis-Stadtlandkreis, Kernzone, Kernstadt, verstädterter Bereich, Außengebiet, Randzone.

1) Die Gemeinde 1962, S. 145.

Dazu kommen noch eine Reihe ausländischer (Begriffe) wie urbanised area, rurbanised area, metropolitan area, conurbations. Die Auswahl mag genügen". Sie sei noch ergänzt um den Titel von Göb's Untersuchung: Die Stadt-Nachbarschaft. Von der Stadtregion zur Stadtunion.

Nähert man sich von der Seite des Kommunalrechts dem Stadt-Umland-Problem, muß man zunächst feststellen, daß dieser Terminus offenbar ein "juristisches Fremdwort" ist, dessen Sektion und Rückführung auf seinen rechtswissenschaftlichen Gehalt der Erörterung kommunalrechtlicher und kommunalverfassungsrechtlicher Einzelaspekte voranzugehen hat.

Die Stadt war seit etwa dem 12. Jahrhundert bis zur Weimarer Republik ein zwar vielfachem Wandel unterworfenen, jedoch stets mit bedeutendem juristischen Inhalt versehener Begriff²⁾. Dies änderte sich 1935, als durch die Deutsche Gemeindeordnung erstmals einheitliches Kommunalverfassungsrecht für das gesamte Gebiet des Deutschen Reiches in Form eines für Stadt und Land gleichermaßen geltenden Gesetzes geschaffen wurde, wobei rechtssystematisch und inhaltlich Stadt- und Landgemeinden vollständig gleichgestellt wurden. Die weiterhin bestehende und weiterhin verliehene Bezeichnung "Stadt" sank

2) Zur Geschichte des Stadtbegriffs vgl. Matzerath, AfK 1974, S. 17ff.

zur bloßen historischen Reminiszenz, zu einem Ehrentitel ohne konkrete inhaltliche Rechte³⁾.

Auch das Grundgesetz und die Länderverfassungen sprechen nur von Gemeinden⁴⁾. Die rechtliche Position der Stadt wird somit von den Gemeindeordnungen der Länder bestimmt, die von der Rechtsgleichheit aller Gemeinden ohne Rücksicht auf Größe, Struktur, wirtschaftliche, kulturelle und soziale Unterschiede ausgehen. Von einer Ausnahme abgesehen⁵⁾ erreichen Differenzierungen für Städte im geltenden Kommunalrecht nicht den Rang rechtlicher Kategorien. Ebenso wenig ist die Stadt darin als rechtliche Ausprägung eines strukturell bestimmten "Gemeindetyps" enthalten⁶⁾.

3) Matzerath, a.a.O. S. 37; Nouvortne, HdWR, Artikel:
Stadt, Sp. 3090.

4) Art. 9 Abs. 2 BV erwähnt allerdings sog. kreisunmittelbare Städte, die nach dieser Vorschrift den Bezirken gleichstehen. Damit wird aber keine Aussage zum Rechtsbegriff Stadt gemacht, sondern nur eine Entscheidung über eine bestimmte Gliederung des Staatsgebietes getroffen.

5) In Schleswig-Holstein werden an den Begriff Stadt Rechtsfolgen geknüpft; Städte werden nach der Magistratsverfassung, also mit kollegialer Verwaltungsspitze, verwaltet, während für die Landgemeinden die monokratische Bürgermeisterverfassung gilt, vgl. §§ 27ff und §§ 60ff. GO für SH.

Vermag somit die kommunalrechtliche Terminologie dem Stadt-Umland-Problem keine Konturen zu geben, muß auf den geographischen Stadt-Begriff zurückgegangen werden. Eine einheitliche Definition d e r Stadt kann auch diese Wissenschaft allerdings nicht anbieten. Sie hat jedoch zur Abgrenzung der Stadt vom Land einerseits und zur Unterscheidung mannigfaltiger Formen städtischer Siedlungen andererseits sich im wesentlichen zweier Merkmale bedient: der Größe bzw. Einwohnerzahl und der Funktion städtischer Siedlungen, die sich in deren Physiognomie widerspiegeln und eine gewisse Vielfalt städtischen Lebens bedingen⁷⁾. Ausgehend von dem ersten Merkmal hat sich folgendes System von Gemeindegrößenklassen eingebürgert:

unter	2000 Einwohner	ländliche Siedlungen
2000 -	5000 Einwohner	Landstädte
5000 -	20000 Einwohner	Kleinstädte
20000 -	100000 Einwohner	Mittelstädte
über	100000 Einwohner	Großstädte
über	1000000 Einwohner	"Weltstädte"

6) Auch die Bezeichnung "kreisfreie Stadt" hat mehr deskriptiven als normativen Charakter.

7) Voppel, HdwRR, Artikel: Stadt, Sp. 3079ff (3081).

Diese Gliederung nach Gemeindegrößenklassen⁸⁾ ist allerdings nur oberflächlich ordnend anwendbar. Die ermittelten Einwohnerzahlen beruhen auf der administrativen Abgrenzung der Gemeinden, während von dem geographischen Ausgangspunkt eine Einteilung nach Siedlungseinheiten nahegelegen hätte. Die Systematisierung in Gemeindegrößenklassen berücksichtigt auch nicht die räumlich höchst verschiedenen Siedlungsformen. So wird von Voppel⁹⁾ darauf hingewiesen, daß es eine Reihe ländlicher Großsiedlungen gebe, die auch in geschlossener Bebauung Einwohnerzahlen von 2000 wesentlich überschritten.

Die Hinwendung von dem Merkmal der Gemeindegröße zur Funktion städtischer Siedlungen schärfte den Blick dafür, daß im gesamten Staatsgebiet Gebietsflächen überwiegend städtischer oder ländlicher Struktur vorhanden sind, wobei einzelne Gemeinden zu anderen wegen der hier vorhandenen Arbeitsplätze, Läden, Bildungseinrichtungen, Behörden, Ärzte, Vergnügungsstätten etc. in Beziehung stehen. Man erkannte, daß die "Verflechtungen" zwischen den Gemeinden an den Austauschvorgängen gemessen und abgestuft werden können und daß von einer mittleren Größe der Stadt an die Wechselbeziehungen zu den umliegenden Gemeinden so dicht und regelmäßig werden, daß regionale sozio-ökonomische

8) Voppel, a.a.O.

9) a.a.O.

Einheiten mit einer oder mehreren Städten als Kern zu beobachten sind, deren Gebietsteile, Bewohner und Einrichtungen in einem funktionellen Zusammenhang durch Leistungsaustausch und Wechselwirkung stehen¹⁰⁾.

Diese Erkenntnis führte zu zwei verschiedenen voneinander unabhängigen wissenschaftlichen Ergebnissen. Zum einen begann man, das Angebot zentraler Einrichtungen einer Stadt wie z.B. Einzelhandelsgeschäfte, Behörden mit Publikumsverkehr, Ausbildungs- und Unterhaltungsstätten, Haltepunkte des öffentlichen Verkehrs, Einrichtungen der Gesundheitsfürsorge und Reparaturwerkstätten sowie deren tatsächliche Benutzung auch durch Bewohner von Nachbargemeinden zu messen. Daraus entstand ein noch heute im Rahmen der Raumordnung benutztes abgestuftes Modell zentraler Orte¹¹⁾.

Zum anderen versuchte man Aussagen zu machen über die räumliche Reichweite der angegebenen Verflechtungsmerkmale. In diesem Zusammenhang wurde erstmals 1914¹²⁾ der Begriff "Umland" im Sinne

10) Mäding, Studium Generale 1963, S. 665.

11) Das Modell der zentralen Orte geht zurück auf Christaller, Die zentralen Orte in Süddeutschland, Jena 1933. Vgl. auch Kluczka, Problem, S. 7ff; Klöpfer, HdwRR, Artikel: Zentrale Orte und ihre Bereiche, Sp. 3849ff; Langer, Der Gemeinderat 1966, S. 274ff; von der Heide, der Landkreis 1967, S. 211ff; Tiggemann, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 46ff; Rhein,

des Gebiets wirtschaftlicher Dominanz einer Stadt gebraucht. Später¹³⁾ hatte Umland die Bedeutung eines sich an ein Wirtschaftszentrum anschließenden Gebiets, welches seine Vororte oder Vorstädte mit einschließt und dessen ganze wirtschaftliche und kulturelle Tätigkeit im wesentlichen eins ist mit der des Hauptzentrums; um das Umland legt sich dann das Hinterland.

Eine allgemein anerkannte Definition des Umlandes gibt es bis heute nicht¹⁴⁾. Nach Witt¹⁵⁾ setzt jedoch die Ausbildung eines Umlandes um einen zentralen Ort ganz bestimmte Bedingungen voraus: eine starke Verdichtung zentralörtlicher Funktionen im Nahbereich der Kernstadt, echte Funktionsteilung zwischen zentralem Ort und der Umgebung in der Weise, daß z.B. die Funktionen der Arbeit, der Versorgung mit städtischen Gütern

Modelle, S. 20, mit weiteren Hinweisen insbesondere auf die für die Raumordnung bedeutsamen Arbeiten von Isbary und Isenberg; siehe neuerdings auch Tiggemann, Neugliederung, S. 247ff.

12) Allix, La fiore de Concelin, Annales de l'Université de Grenoble 26 (1914), S. 359ff, zitiert nach Hollmann, a.a.O. Sp. 3440.

13) van Cleef, Geographic Review, 31 (1941), S. 308ff, zitiert nach Hollmann, a.a.O.

Mayer, Das Umland Münchens, passim.

14) Hollmann, HdwRR, Artikel: Umland, Sp. 3440ff (3441).

15) Stadtlandschaft, Stadtregion, Regionalplanung, S. 94.

und kulturellen Leistungen im zentralen Ort liegen, die Funktionen des Wohnens, der Erholung, der Versorgung mit gärtnerischen und landwirtschaftlichen Erzeugnissen dagegen vom Umland wahrgenommen werden, schließlich eine gewisse Größenordnung der Kernstadt, nämlich mindestens 50000-100000 Einwohner. Die Möglichkeit quantitativer Bestimmung und kartographischer Darstellung ist erst bei genügender Ausbildung des Umlandes gegeben, was wiederum erst bei Orten hoher Zentralität^{15a)} der Fall ist¹⁶⁾.

Die Abgrenzung und die statistische Messung von Stadt und Umland sind von der Geographie und der Raumforschung mehrfach versucht worden. Ausgangspunkt dieser Arbeiten war das Phänomen der Agglomeration¹⁷⁾, nämlich die Beobachtung, daß gewisse Gebiete sich von den übrigen durch eine Massierung von Menschen, Gebäuden, Arbeitsstätten und Wirtschaftsbeziehungen abheben.

15a) Unter Zentralität versteht Christaller, a.a.O. S. 26f, die relative Bedeutung eines Orts in bezug auf das ihn umgebende Gebiet oder den Grad, in dem die Stadt zentrale Funktionen ausübt. Rechenmäßig definiert er Zentralität als die Differenz $B - B_z$, wobei B die Gesamtbedeutung der Stadt, B_z diejenige für die eigene Bevölkerung darstellt.

16) Hollmann, a.a.O.

17) Zum wissenschaftlichen Gebrauch dieses Terminus vgl. Boustedt, HdWRR, Artikel: Agglomeration, Sp. 19ff.

Der zunächst favorisierte Begriff der Agglomeration wurde etwa ab den 50er Jahren mehr und mehr durch den der Ballung ersetzt¹⁸⁾. Abgesehen von einer wenig bekanntgewordenen Untersuchung von Weinheimer¹⁹⁾ war Isenberg^{19a)} der erste, der im Hinblick auf die Abgrenzung von Stadt und Umland die Merkmale der Agglomeration bzw. Ballung erforschte. In der Erkenntnis, daß allein die Siedlungsdichte ein allgemein brauchbares Kriterium sei, unterschied Isenberg zunächst Ballungen und sonstige Bevölkerungsanhäufungen, wobei er die Untergrenze einer Ballung bei einer Einwohnerzahl von 1000 auf 1 qkm bei einer Bevölkerungszahl von wenigstens 500000 auf einer Mindestfläche von 500 qkm ansetzte. In der praktischen Anwendung auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ergab dies unter Außerachtlassung von Berlin 9 Ballungsgebiete²⁰⁾, 8 mittlere und 14 kleine sonstige Bevölkerungsanhäufungen von über oder annähernd 100000 Einwohnern. In den so

18) Müller, HdWRR, Artikel: Verdichtungsraum, Sp. 3536ff (3537).
Boustedt, Problem, S. 1f.

19) Raumforschung und Raumordnung 1957, S. 146ff. Weinheimer setzt die Siedlungsdichte in Beziehung zum sog. Bewegungsraum des Menschen, der durch einen durchschnittlichen Bewegungsradius von 10-14 km pro 30 min. bestimmt wird. Vgl. auch Boustedt, Problem, S. 18f; Rhein, Modelle, S. 20 FN 66.

19a) Vgl. Isenberg, HdWRR, Artikel: Ballungsgebiete in der BRD, Sp. 114ff.

20) Siehe Tabelle I.

ermittelten Ballungsgebieten²¹⁾ wohnten zum Zeitpunkt der Untersuchung 44 % der Bewohner auf rund 13 % der Gesamtfläche der Bundesrepublik Deutschland. Hier fanden sich 60 % des Volkseinkommens und mindestens 67 % der Steuerkraft²²⁾.

Auf grundsätzliche methodische Untersuchungen Boustedt's²³⁾ zurück geht das unter dessen Federführung im Forschungsausschuß "Raum und Bevölkerung" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung entwickelte Modell der Stadtregionen²⁴⁾. Unter einer Stadtregion ist derjenige Umlandbereich im Agglomerationsraum einer großen Stadt zu verstehen, dessen Einwohner überwiegend nichtlandwirtschaftliche Berufe ausüben und von denen der überwiegende oder zumindest ein erheblicher Teil seine Existenzgrundlage in den Arbeitsstätten der Kernstadt hat²⁵⁾. Boustedt berücksichtigte bei seiner Untersuchung neben der Bevölkerungsdichte den Anteil der gewerblichen und landwirtschaftlichen

21) Entsprechend ihrer Zentralität werden die Ballungsgebiete in Einkern- und Mehrkernballungsgebiete eingeteilt.

22) G8b, Die Gemeinde 1959, S. 163.

23) Raumforschung und Raumordnung 1953, S. 20ff.

24) Boustedt, Die Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland.

25) Boustedt, HdWRR, Artikel: Stadtregionen, Sp. 3207.

Erwerbspersonen, den Prozentsatz der Auspendler und deren hauptsächliche Zielrichtung, ferner den Anteil der Einpendler an der Besetzung der Arbeitsplätze im Kerngebiet. Für eine Differenzierung der Gemeinden innerhalb einer Stadtregion legte Boustedt verschiedene Zonen fest:

- Kernstadt: Verwaltungsgebiet der zentralen Stadtgemeinde(n).
- Ergänzungsgebiet: Angrenzende Gemeinden mit völlig städtischer Struktur.

Kernstadt und Ergänzungsgebiet werden als Kerngebiet bezeichnet und bei der Zusammenfassung und Abgrenzung der Stadtregionen als das Zentrum des gesamten Raumes behandelt.

- Verstädterte Zone: Nahbereich der Umlandgemeinde; gekennzeichnet durch gewerbliche Erwerbsstruktur und Tätigkeit der Bevölkerung zu erheblichem Teil im Kerngebiet.
- Randzonen: Übrige Umlandgemeinden; gekennzeichnet durch Pendelwanderung überwiegend ins Kerngebiet; zur Peripherie hin Zunahme der landwirtschaftlichen Erwerbspersonen. Verstädterte Zone und Randzonen werden zusammengefaßt als Umlandzonen bezeichnet.

Die Abgrenzung der Stadtregionen nahm Boustedt aufgrund der Volkszählungen 1950 und 1961 unter Zugrundelegung gewisser

Schwellenwerte²⁶⁾ vor. Das Ergebnis waren 56²⁷⁾ bzw. 68²⁸⁾ Stadtregionen. Diese Stadtregionen lassen sich nach ihrer Zentralität in ein- und mehrpolige²⁹⁾ unterteilen. Die einpoligen Stadtregionen sind in ihrem Kern im wesentlichen typische Landes- oder Reichshauptstädte, die ihr Umland wirtschaftlich in hohem Maß beherrschen, so daß sich hier keine gleichwertige Stadt entwickeln konnte. In ihnen befinden sich außer der zentralen Funktion der Regierung auch immer die der Verteilung (Handel und Verkehr) und des Verteilungsmittels Geld (Banken und Versicherungen). Da die Wirtschaftsbereiche dieser Funktionen eine intensive Arbeitsplatznutzung erforderlich machen und erlauben, sammeln sie sich auf engem Raum in der Kernstadt und ziehen Dienstleistungsfunktionen nach sich. Bei den mehrpoligen Stadtregionen erhielten Nebenzentren aufgrund irgendwelcher ihnen zufallender Funktionen besondere Bedeutung, so daß sie zum zweiten oder dritten Pol der Region werden konnten³⁰⁾.

26) Vgl. Tabelle II.

27) Vgl. Tabelle III.

28) Vgl. Tabelle IV. Die auf 1968 bezogene Untersuchung berücksichtigt die seit der Volkszählung 1961 bis zum 31.12.1967 erfolgte Bevölkerungszunahme.

29) Müller-Ibold, in: Die Stadt und ihre Region, S. 33.

30) Im Rhein-Main-Gebiet z.B. ist Frankfurt nicht in demselben Grad einziger Pol wie etwa Hannover oder München, u.a. weil die Landesregierung in Wiesbaden sitzt.

Unvoreingenommen betrachtet ist der Begriff Ballung wertneutral und lediglich quantifizierend, wobei es unstrittig zu sein scheint, daß es ein - allerdings bisher nicht zahlenmäßig erforschtes - Optimum an Ballung gibt³¹⁾. Nichtsdestoweniger haftete bald nach den Untersuchungen Isenbergs und Boustedts, die im wesentlichen den Blick für negative Ballungserscheinungen schärften, dem Begriff Ballung etwas unbewußt Abwertendes³²⁾ an, so daß er seit dem Ersten Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1963 und insbesondere seit dem ROG vom 8.4.1965 mehr und mehr durch das Wort "Verdichtungsraum" verdrängt wurde. Der Begriff wurde in diesem Bedeutungszusammenhang erstmals von Isbary³³⁾, der ihn aus dem Bereich der Physik ableitet³⁴⁾, gebraucht. Bei der Übertragung von der Naturwissenschaft auf die Belange sozialer Wirk-

31) Vgl. SARO - Gutachten, zitiert nach Brügelmann, in: Die Stadt und ihre Region, S. 57f.

32) Worauf schon G8b, Die Gemeinde 1959, S. 162, hinwies; vgl. auch Müller, HdWRR, Artikel: Verdichtungsraum, Sp. 3537, und Lücke vor der Hauptversammlung des Deutschen Städte-tages am 28.6.1962, zitiert nach Brügelmann, a.a.O. S. 45, FN 6.

33) Zitiert nach Boustedt, Problem, S. 1; Müller, HdWRR a.a.O.

34) Isbary schildert den aus dem Physikunterricht geläufigen Versuch, bei dem festgestellt wird, daß gleichmäßig auf einem Blatt Papier verstreute Eisenfeilspäne sich an gewissen Stellen anhäufen, wenn ein Magnet darunter gehalten wird. Die Anhäufung bezeichnet Isbary als Kontraktion

lichkeit wurde aus dem Agglomerationsraum zunächst der Ausdruck Verdichtungszone, dem später die Bezeichnung Verdichtungsraum folgte, wobei für die Wortneubildung, worauf Boustedt besonders hinweist³⁵⁾, die Gedankenverbindung zu in der Demographie geläufigen Begriffen wie Bevölkerungsdichte, Siedlungsdichte u. dgl.m. von Einfluß gewesen sein mag.

Die erste und wohl bisher einzige Untersuchung zur Abgrenzung von Verdichtungsräumen wurde 1964 von Boustedt, Schwarz und Müller³⁶⁾ im Auftrag des Bundesministers für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung vorgelegt. Methodischer Ansatz war die Verwendung einer kombinierten Einwohner-Arbeitsplatzdichte, ausgehend von der Überlegung, daß die typischen Erscheinungen der Verdichtungsräume in einem engen Zusammenhang mit der Einwohner-Arbeitsplatzdichte stehen und außerdem regelmäßig auch mit einer überdurchschnittlichen Bevölkerungszunahme verbunden sind. Dem Bevölkerungswachstum im Bereich der Verdichtungsräume wurde deshalb auch Rechnung getragen; die infolge einer starken Bevölkerungszunahme rasch wachsenden Gemeinden wurden bei der Abgrenzung mit berücksichtigt. Das Abgrenzungsergebnis, das in den Raumordnungsbericht der Bundesregierung übernommen wurde, ergab 10 Verdichtungsräume (ohne Berlin), die im wesentlichen mit den

und übersetzt das Wort mit Verdichtung.

35) Problem, S. 1.

36) Boustedt, Müller und Schwarz, Problem, passim.

9 Ballungsgebieten nach Isenberg identisch sind, ergänzt um den saarländischen Verdichtungsraum. Der Raumordnungsbericht weist zusätzlich darauf hin, daß es neben den 10 abgegrenzten Verdichtungsräumen weitere statistisch noch nicht festgestellte Verdichtungsräume gebe, wobei zur Erläuterung auf die Stadtregionen Bezug genommen wird.

Das ROG unterscheidet zwischen Verdichtungsgebieten, die räumliche Strukturen mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse aufweisen, § 2 Abs. 1 Nr. 2, und Verdichtungsgebieten, bei denen Verdichtungsschäden auftreten, § 2 Abs. 1 Nr. 6. Die Abgrenzung und Merkmalsbestimmung solcher Verdichtungsräume mit ungesunden räumlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen und unausgewogenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen soll gemäß dem ROG von der Bundesregierung und den Landesregierungen gemeinsam vorgenommen werden. Hierzu wurde durch ein Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern die Ministerkonferenz für Raumordnung geschaffen, die in ihrer Sitzung am 21.11.1968 zur Frage der Verdichtungsräume nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 ROG eine Entschließung faßte. Grundlage dieser Entschließung war die Übernahme des methodischen Ansatzes aus dem Gutachten von Boustedt, Schwarz und Mller, wobei jedoch als Untergrenze für einen Verdichtungsraum ein Gebiet von 100 qkm Fläche und 150000 Einwohnern angesehen wurde.

Hieraus³⁷⁾ ergaben sich 24 Verdichtungsräume³⁸⁾, in denen am 1.1.1967 45,5 % der Bevölkerung auf einer Fläche von 6,8 % (ohne Berlin) der Bundesrepublik Deutschland lebten.

Diese Abgrenzung bezeichnet allerdings lediglich Verdichtungs-
räume schlechthin. In den 24 gefundenen Raumeinheiten befinden
sich ebenso Gebiete mit gesunden räumlichen Lebens- und Arbeits-
bedingungen wie auch solche, in denen sich nachteilige Ver-
dichtungsfolgen und unausgewogene Wirtschafts- und Sozial-
strukturen zeigen. In Übereinstimmung mit dem Gutachten war
die Ministerkonferenz der Auffassung, daß eine Abgrenzung der
Räume nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 ROG im Bundesgebiet einheitlich
nicht möglich sei³⁹⁾. Indessen hat das Gutachten umfangreiche
Untersuchungen darüber, wie quantitative Merkmale für Über-
lastungserscheinungen in Verdichtungsräumen qualitativ zu
messen und zur Abgrenzung zu verwenden seien, vorgenommen,
so daß wenigstens eine enumerative Aufzählung von Anzeichen
nachteiliger Verdichtungsfolgen erfolgen kann⁴⁰⁾.

37) Zur Feinabgrenzung vgl. Müller, HdwRR, Artikel: Ver-
dichtungsraum, Sp. 3541f; ders., der landkreis 1969, S. 156.

38) BAnz 1968, Nr. 234, S. 3; vgl. Tabelle V.

39) Die Ministerkonferenz hat damit incidenter die ihr ge-
stellte Aufgabe als unlösbar bezeichnet.

40) Vgl. Müller, HdwRR, Artikel: Verdichtungsraum, Sp. 3542;
Weyl, Verdichtungsräume und Entwicklungsplanung, S. 434.

Nach der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung ist dem Fortschritt des allgemeinen Verdichtungsprozesses mit dem Instrumentarium von Raumordnung und Landesplanung in der Weise zu begegnen, daß bei einer weiteren Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten gesunde räumliche Strukturen sichergestellt werden.

Zusammenfassung:

1. Terminologie und Kriterien des Stadt-Umland-Verhältnisses haben sich außerhalb des Bereichs der Jurisprudenz entwickelt.
2. Das Stadt-Umland-Verhältnis ist deshalb primär ein verwaltungsstrukturelles, kein rechtliches Problem⁴¹⁾.
3. Ballungsgebiete und Stadtregionen sind rein deskriptive Modelle wissenschaftlicher Art.
4. Bei den Verdichtungs-räumen wird im Hinblick auf die entsprechenden Vorschriften im ROG ein - wenn auch schwach ausgebildetes⁴²⁾ - normatives Element angesprochen.

41) So schon Mäding, Studium Generale 1963, S. 665.

42) Den normativen Charakter des ROG im ganzen bezweifelt Wilke, AÖR, NF Band 93, S. 401, der darin lediglich ein pathetisches Programm erblickt. Er beklagt, daß bei den vagen Formulierungen sowie der Vielzahl nahezu uferloser und kaum abgrenzbarer Begriffe die Gesetzesgebundenheit der Normadressaten zum bloßen Schein werde; optimistischer insoweit Graf v. Westerholt, Neugliederungsgesetze, S. 81f.

5. Die Verdichtungsräume als Aufgabengebiete planerischer Tätigkeit stimmen nicht mit den in diesen Räumen bestehenden Verwaltungseinheiten überein.
6. Zur Optimierung der Verdichtungsräume sieht das ROG die Planungsstufen der Raumordnung und der Landesplanung vor; hinzu kommen noch die an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung gesetzlich angebundenen Planungsstufen der Regionalplanung und der Bauleitplanung. Diesen 4 Planungsstufen stehen 5 Verwaltungs- bzw. Entscheidungsstufen (Bund, Länder, Regierungsbezirke, Kreise, Gemeinden) gegenüber.
7. Aus der Inkongruenz von Planungs- und Verwaltungs- bzw. Entscheidungsraum entstehen u.a. kommunalrechtliche und kommunalverfassungsrechtliche Probleme, die bei der administrativen Lösung des Stadt-Umland-Verhältnisses zu Buche schlagen.

Erster Teil

Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung.

I. Typologie.

Für die administrative Lösung des Stadt-Umland-Problems sind im Laufe der Jahre viele Vorschläge und Modelle privat- und öffentlichrechtlicher Natur erarbeitet worden. Sie bewegen sich teilweise im Rahmen des herkömmlichen Begriffs inter-

kommunaler Zusammenarbeit⁴³⁾, teilweise gehen sie darüber hinaus. Oft werden gleich-⁴⁴⁾ oder ähnlichlautende⁴⁵⁾ Bezeichnungen für inhaltlich verschiedene Organisationsformen verwendet. Neben bloßen Denkmodellen gibt es in der praktischen Erprobung stehende, erprobte oder wieder verworfene Lösungen, die häufig wiederum Mischformen aus längst bekannten theoretischen Ansätzen sind. Der Versuch, diese mannigfaltigen Formen einer möglichen Stadt-Umland-Verwaltung in eine lückenlose Typologie zu bringen, ist gelegentlich unternommen worden.

Laux⁴⁶⁾ unterscheidet:

- Verbandslösungen⁴⁷⁾,
- Gebietskörperschaftliche Lösungen⁴⁸⁾,
- Lösungen der Vergrößerung des Raumes kreisfreier Städte durch Eingemeindung⁴⁹⁾.

43) Nach Weber, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, S. 16, kann von interkommunaler Zusammenarbeit solange gesprochen werden, wie sich Gemeinden und Gemeindeverbände mit ihresgleichen zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung verbinden, ohne daß sich dabei ihr kommunalkörperschaftlicher Status verändert; ebenso Jestaedt, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, S. 3; zum Begriff der interkommunalen Zusammenarbeit siehe auch ausführlich Duvenbeck, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 14ff.

44) Z.B. die Regionalstadt nach Bischoff und die Regionalstadt nach Möller.

Diese Auffassung gerät in terminologische Schwierigkeiten etwa bei ausdrücklich als Verbandslösungen bezeichneten, andererseits als Gebietskörperschaften legaldefinierten Modellen⁵⁰⁾. Außerdem vermag die Abgrenzung zwischen gebietskörperschaftlichen und Eingemeindungslösungen nicht zu überzeugen. Sowohl bei großräumigen Eingemeindungen schlechthin als auch bei Modellen, die auf großräumigen Eingemeindungen basieren⁵¹⁾, entstehen jeweils ebenso strukturell neue Gebietskörperschaften wie bei den von Laux als ausschließliche Beispiele für gebietskörperschaftliche Lösungen angegebenen Kreismodellen.

45) Z.B. Nachbarschaftsverbände und Nachbarschaftsbereiche.

46) Der Gemeinderat 1970, S. 65ff. Ähnlich Stadt-Umland-Gutachten Bayern, S. 50ff und 55ff.

47) Darunter versteht er interkommunale Lösungen, die die Kooperation zwischen kreisfreier Stadt und Einzugsgebiet in einzelnen Aufgabenbereichen sichern helfen, vor allen Dingen auf dem der Planung und der Trägerschaft öffentlicher Einrichtungen.

48) Lösungen, die in Richtung der Bildung neuer Gebietskörperschaften gehen.

49) Gemeint sind nur großräumige Eingemeindungen in die kreisfreie Stadt.

50) Vgl. z.B. § 1 Abs. 3 der Stadtverbandsordnung des Stadtverbandes Saarbrücken, ABl. des Saarlandes 1973, S. 837.

51) So etwa das Regionalstadtmodell nach Möller.

Eine differenziertere Typologie bietet Wagener⁵²⁾ an. Er geht von zwei extremen Formen der Stadt-Umland-Verwaltung aus:

- die kreisfreie Stadt steht verwaltungsorganisatorisch völlig unverbunden neben dem(n) sie umschließenden Kreis(en) und den kreisangehörigen Gemeinden des Umlandes;
- die kreisfreie Stadt hat das gesamte Gebiet des Umlandes eingemeindet, so daß an die Stelle der kreisfreien Stadt, des Kreises (der Kreise) und der kreisangehörigen Gemeinden des Umlandes eine einheitliche großstädtische kommunale Verwaltungseinheit getreten ist.

Wagener siedelt die bisher bekannten Modelle für eine Stadt-Umland-Verwaltung in einer Skala zwischen diesen beiden Extremen an, wobei der systematische Standort des jeweiligen Modells abhängt von

- der Intensität, mit der Aufgaben der Stadt und des Umlandes von einer neugeschaffenen Verwaltungszwischenebene getragen werden;
- der Gestaltung der Wahl (mittelbar oder unmittelbar) zu den Entscheidungsgremien der Verwaltungszwischenebene;
- der Finanzierung (Umlage oder eigene Einnahmen) der Zwischenebene;

52) Weber-Festschrift, S. 957ff (960-964).

- der Größenordnungsvorstellung des Umlandes, d.h. von der Frage, ob organisatorisch alle Verflechtungsbeziehungen im Umland aufgefangen werden oder nur solche, die einen bestimmten Schwellenwert überschreiten.

Unter diesen Prämissen gelangt Wagener zu 8 Modelltypen, die er folgendermaßen bezeichnet:

- Konferenztyp,
- Zusammenarbeitstyp,
- Verbandstyp,
- Kreistyp,
- Zwei-Stufen-Stadt (Verbundstadt-) - Typ,
- Übergangstyp,
- Bezirksverwaltungstyp,
- Ortschaftsratstyp. ⁵³⁾

Die Einbeziehung der Formen des Idealvereins und des BGB-Vertrages in den Konferenztyp erscheint nicht sehr glücklich. Privatrechtliche Formen der genannten Art haben ebenso wie dichtere handelsrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten (AG, GmbH, KG a.A.) im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit stets eine nicht unerhebliche Rolle gespielt⁵⁴⁾.

53) Bzgl. der Zuordnung der Modelle zu den einzelnen Wagener'schen Gruppen und deren markanten Gestaltungsmerkmalen siehe Tabelle VI.

Neben der Tatsache, regelmäßig nur auf eine bestimmte Aufgabe gerichtet zu sein, fehlt es bei diesen Modellen wegen ihrer privatrechtlichen Ausgestaltung aber an der Möglichkeit, hoheitliche Aufgaben zu übertragen. Privatrechtliche Modelle sind deshalb zur Koordinierung der zahlreichen zwischengemeindlichen Verflechtungserscheinungen in mehr oder weniger großen Verdichtungsgebieten von vornherein ungeeignet und in einer Typologie möglicher Stadt-Umland-Verwaltungen entbehrlich.

Beschränkt man sich somit auf die Betrachtung öffentlichrechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten, erkennt man bald, daß die zunächst bestechende Fächerbreite der Wagener'schen Typologie auch erhebliche Nachteile hat. So ist zum einen die Unterscheidung in einen Zusammenarbeitstyp und einen Verbandstyp terminologisch mißverständlich, da - abgesehen von der öffentlichrechtlichen Vereinbarung - die von Wagener dem Zusammenarbeitstyp zugeordneten Organisationsformen ebenso als Verbände bezeichnet werden können wie die für den Verbandstyp aufgeführten Modelle und auch der mit dem blassen Namen Übergangstyp charakterisierte Stadtverband Saarbrücken. Zum anderen vermögen auch die unterschiedlichen Gestaltungsmerkmale etwa des Zusammenarbeits- und des Verbandstyps^{54a)} eine genaue sachliche Abgrenzung nicht zu

54) Vgl. hierzu KGSt, Zwischengemeindliche Zusammenarbeit I, S. 58f.

54a) Zusammenarbeitstyp: Erfüllung einzeln festgelegter Planungs- und Leistungsaufgaben.

gewährleisten. Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk z.B. - nach Wagener ein Beispiel für den Verbandstyp - läßt sich nach seiner Entstehung⁵⁵⁾ ebensogut als Zweckverband - Zusammenarbeitstyp - begründen; die Konstruktion des kommunalen Nachbarschaftsverbandes - Verbandstyp - ist nach dem Verständnis Zimmerers⁵⁶⁾ eindeutig ein Mehrzweckverband - Zusammenarbeitstyp; schließlich lassen sich Organisationsformen des Verbandstyps auch als Planungsverbände - Zusammenarbeitstypen - ausgestalten⁵⁷⁾. Diese wenigen Beispiele mögen illustrieren, daß die Wagener'sche Typologie zwar mit außerordentlicher Klarheit die theoretischen Grundmodelle zu unterscheiden weiß, den insbesondere in der Praxis auftauchenden mannigfaltigen Mischformen aber nicht gerecht werden kann.

Eine Typologie der möglichen Stadt-Umland-Verwaltungsformen muß deshalb zugunsten einer lückenlosen Einordnung aller Modelle notgedrungen auf eine breite Differenzierung, wie sie Wagener für möglich hält, und damit auch auf einen Teil der Aussagekraft

Verbandstyp: Gesamtplanung und Durchführung einzelner
Planungsfolgeaufgaben.

55) Siehe hierzu eingehend Steinberg, Die Verwaltung 1968, S. 165ff (171).

56) Die Stadt und ihr Umland, S. 32ff (39ff); ders., Bayer. Bgmstr. 1972, S. 275f.

57) So ist es z.B. für den kommunalen Nachbarschaftsverband vorgesehen, vgl. Zimmerer, Die Stadt und ihr Umland, S. 40.

im einzelnen verzichten; darüberhinaus müssen die Ungenauigkeiten der Laux'schen Abgrenzung vermieden werden.

Diesen Erfordernissen dürfte am ehesten eine Einteilung in

- Verbandslösungen,
 - Kreislösungen,
 - Großgemeindelösungen
- entsprechen⁵⁸⁾.

Unter einem Verband verstehe ich ein zusammengesetztes Gebilde, das körperschaftlich strukturiert sein muß. Als Körperschaft bezeichne ich einen mitgliedschaftlichen Zusammenschluß von natürlichen und/oder juristischen Personen. Ein solch weiter Verbandsbegriff schließt in sich die Begriffe Kreis und Gemeinde ein. Zum Zwecke der Typologie soll der Verbandsbegriff jedoch restriktiv in der Weise ausgelegt werden, daß unter Verbandslösungen alle Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung verstanden werden, die nicht unter die Kreis- oder Großgemeindelösungen zu subsumieren sind.

Kreislösungen⁵⁹⁾ bezeichnen solche Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung, bei denen entweder Kreise zusammengelegt oder durch Zusammenlegung der Kreisverwaltung mit der Stadtverwaltung größere, einheitlich verwaltete Gebiete geschaffen werden, in

58) Terminologisch ebenso Meyer-Schwickerath, DVBl 1969, S. 780, aber mit anderen Schlußfolgerungen.

denen die einzelnen Gemeinden dennoch ihre bisherige oder eine eingeschränkte Selbständigkeit behalten^{59a)}.

Mit dem Terminus Großgemeindelösungen werden die Stadt-Umland-Modelle gekennzeichnet, die entweder großräumige Eingemeindungen in die Kernstadt (Kernstädte) oder Zusammenlegungen von Umlandgemeinden zur Stärkung des Umlandes gegenüber der Kernstadt (den Kernstädten) vorsehen^{59b)}.

59) Ähnlich im Ansatz Harder, Prinzipien, S. 326.

59a) Die Ein- bzw. Auskreisung wird im Rahmen dieser Typologie nicht als Lösungsmodell, sondern als Mittel zur Verwirklichung von Kreislösungen angesehen. Dagegen spricht auch nicht, daß im Rahmen der gebietlichen Neugliederung in der Bundesrepublik Deutschland vorgenommene Aus- und Einkreisungen in keinem Falle dazu dienten, eines der im folgenden zu beschreibenden Kreismodelle zu erproben. Das Mittel der Aus- oder Einkreisung wurde vielmehr stets unter dem übergeordneten Aspekt der Kreisgebietsreform und nicht unter dem der Lösung von Stadt-Umland-Problemen gewählt.

59b) Auch die Eingemeindung sehe ich lediglich als Lösungsmittel, nicht als Lösungsmodell an.

II. Theoretische Lösungsansätze.

1. Verbandslösungen.

Zweckverband.

Das wohl bekannteste Modell zur Lösung zwischengemeindlicher Aufgaben innerhalb und außerhalb von Ballungsgebieten ist der Zweckverband⁶⁰⁾. Darunter ist der freiwillige oder zwangsweise Zusammenschluß von Gemeinden und Gemeindeverbänden, unter Umständen⁶¹⁾ auch von anderen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen, in besonderen Fällen sogar unter Beteiligung von natürlichen oder juristischen Personen des privaten Rechts, zur gemeinsamen Erfüllung bestimmter Aufgaben, zu deren Durchführung

60) Rechtsgrundlage in Hessen ist der III. Abschnitt des KGG vom 16.12.1969 (GVBl. S. 307); in Niedersachsen, im Saarland und in Schleswig-Holstein gilt das Reichszweckverbands-gesetz vom 7.6.1939 (RGBl. I S. 979) als Landesrecht weiter.

61) Da es sich beim Zweckverband um eine Organisationsform interkommunaler Zusammenarbeit handelt, muß an ihm - neben anderen Mitgliedern - mindestens eine Gemeinde beteiligt sein.

die Beteiligten berechtigt oder verpflichtet sind, zu ver-
stehen⁶²⁾. Seinem Rechtscharakter nach ist der Zweckverband
öffentlichrechtliche Körperschaft und nach herrschender
Meinung⁶³⁾ weder Gemeindeverband noch Gebietskörperschaft.
Mit der Bildung des Zweckverbandes geht die gemeinschaftliche
Aufgabe seiner Mitglieder auf den Verband als Aufgabenträger
über. Die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen finan-
ziellen Mittel beschafft sich der Verband durch die Erhebung
von Gebühren und Beiträgen nach Maßgabe einer besonderen Satzung
und/oder durch Umlagen auf die Verbandsmitglieder. Organe des
Verbandes sind die Verbandsversammlung, die von den Verbands-
mitgliedern gewählt wird und ihr Repräsentativorgan darstellt,
sowie der von der Verbandsversammlung gewählte Verbandsvorsteher,

-
- 62) Klüber, Gemeinderecht, S. 327; ders., HKWP, Bd. 1, S. 545f;
Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 195f; vgl. zum Zweckverband
allgemein die Darstellungen von Theobald und Seydel; zum
Zweckverband im System der Formen interkommunaler Zusammen-
arbeit siehe Rhein, Modelle, S. 6; KGSt, Zwischengemeind-
liche Zusammenarbeit I, S. 60; Flasnöcker, Rechtsformen,
S. 55; Pilgrim, Formen, S. 47; Klingshirn, Kommunale Zu-
sammenarbeit, S. 8; Rothe, Recht, S. 55; Weber, Gutachten
für den 45. Deutschen Juristentag, S. 19; Monz, Neuordnung,
S. 22; Lange, Organisation, S. 89 u. 173; Jestaedt, Kommunale
Gemeinschaftsarbeit, S. 33; Stern-Püttner, Grundfragen, S. 33.
63) Vgl. die Nachweise in FN 423.

der die laufenden Geschäfte führt und den Verband gerichtlich und außergerichtlich vertritt. Der wesentliche Nachteil des Zweckverbandes besteht darin, daß er wegen seiner Beschränkung auf bestimmte Aufgaben⁶⁴⁾ der Vielgestaltigkeit des interkommunalen Lebens insbesondere in großstädtischen Ballungsgebieten nicht beikommen kann⁶⁵⁾.

Planungsverband.

Als weiteres Modell ist eine Sonderform des Zweckverbandes⁶⁶⁾, der nach § 4 BBauG zulässige Planungsverband⁶⁷⁾ zu nennen. Nach § 4 Abs. 1 BBauG können sich Gemeinden und sonstige öffentliche Planungsträger zu einem Planungsverband zusammenschließen, um durch gemeinsame zusammengefaßte Bauleitplanung den Ausgleich

64) Zum möglichen Aufgabenbestand von Zweckverbänden siehe Theobald, Probleme, S. 37ff m.w.N.

65) Lange, Organisation, S. 174; Dahm, Die Gemeinde 1967, S. 5; Monz, a.a.O. S. 23ff, mit detaillierter Untersuchung der Nachteile des Zweckverbandes in einem Ballungsgebiet.

66) So Becker, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 34; wohl auch Rothe, a.a.O. S. 104; a.A. - Verband sui generis - Donhauser, Formen, S. 123 m.w.N.

67) Zum Planungsverband vgl. außer den angegebenen Autoren noch Rhein, a.a.O. S. 9; Pilgrim, a.a.O. S. 25ff; Klingshirn, a.a.O. S. 104ff; Weber, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, S. 21; Monz, a.a.O. S. 26ff; Lange, Organisation,

der verschiedenen Belange zu erreichen. Der Planungsverband tritt nach Maßgabe seiner Satzung für die Bauleitplanung und ihre - begrenzte⁶⁸⁾ - Durchführung an die Stelle der Gemeinden. Ein Zwangszusammenschluß ist unter bestimmten Voraussetzungen ebenso möglich wie die ersatzweise Festsetzung der Satzung oder des Plans durch die Landesregierung⁶⁹⁾. Zusätzlich zu den gegen den Zweckverband sprechenden Bedenken hat der Planungsverband den Nachteil, daß ihm nur die Koordination der Flächennutzungsplanung, nicht aber die Planung von Einzelmaßnahmen, lediglich geringe Durchführungskompetenzen und nicht die Lösung der notwendigen finanzwirtschaftlichen Aufgaben übertragen werden können⁷⁰⁾.

S. 92 und 179; Jestaedt, a.a.O. S. 98; Stern-Püttner, Grundfragen, S. 33.

68) Der Planungsverband kann bodenordnende Maßnahmen (Umlegungen und Grenzregelungen) nach den §§ 45-84 BBauG treffen und Enteignungen nach Maßgabe der §§ 85ff BBauG beantragen, wenn sie zum Vollzug des Bebauungsplanes zugunsten eines oder mehrerer öffentlicher Planungsträger erforderlich sind - § 4 Abs. 4 und 5 BBauG.

69) § 4 Abs. 2 und 3 BBauG.

70) Lenort, Entwicklungsplanung, S. 206f.

Mehrzweckverbände.

Um die aufgezeigten Nachteile der klassischen Zweckverbände zu vermeiden, hat es nicht an Stimmen gefehlt, Modelle für Mehrzweckfreiverbände⁷¹⁾ oder - insoweit über das Zweckverbandsrecht hinausgehend - Mehrzweckpflichtverbände auf sondergesetzlicher Grundlage⁷²⁾ aufzustellen.

Gemeindewirtschaftsverband.

Das erste theoretische Modell eines Mehrzweckverbandes ist der von Hettlage auf der Tagung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung "Stadt und Umland" in Offenbach am 6.5.1954 skizzierte⁷³⁾ Gemeindewirtschaftsverband⁷⁴⁾. Er soll als Träger wirtschaftlicher und landesplanerischer Aufgaben ein aus Gemeinden und Gemeindeverbänden bestehender "gebietsbezogener"⁷⁵⁾ Gemeindeverband sein. Da mit der freiwilligen Ver-

71) Z.B. der "Zweckverband Raum Kassel", vgl. FN 228.

72) Als Vorbild diente der durch Preußisches Gesetz vom 5.5.1920 errichtete Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk.

73) KGSt, Zwischengemeindliche Zusammenarbeit I, S. 122.

74) Zum Gemeindewirtschaftsverband vgl. Donhauser, Formen, S. 143; Rhein, Modelle, S. 55; Frank, Umlandkreis, S. 22; Weber, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, S. 38f; Becker, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 49; Lange, Organisation, S. 121; Jestaedt, Kommunale Gemeinschaftsarbeit,

wirklichung dieser Lösung nicht zu rechnen sei, müsse eine gesetzliche Regelung mit der Möglichkeit der Zwangsbildung ins Auge gefaßt werden. Nach Hettlage muß der Verband, ohne die Allzuständigkeit einer kommunalen Grundkörperschaft in Anspruch nehmen zu können, auch hoheitliche Befugnisse auszuüben in der Lage sein. In seinem Aufgabenbereich muß ihm deshalb der Vorrang der Trägerschaft gegenüber den Mitgliedern zuerkannt werden mit der Kompetenz-Kompetenz, daß der Verband und nicht die Mitgliedskörperschaften darüber zu entscheiden haben, wer welche Aufgabe in seinem Bereich zu erfüllen hat. Seiner inneren Verfassung nach muß sich die Struktur des Gemeindewirtschaftsverbandes als Körperschaft von Körperschaften⁷⁶⁾ mit klarem Hervortreten der Mitgliedschaftsrechte der angeschlossenen Glieder durch die mittelbare Wahl zur Vertretungskörperschaft manifestieren.

S. 160; Meyer-Schwickerath, DVBl 1969, S. 781; Dierksmeier, Zusammenschlüsse, S. 151; Stadt-Umland-Gutachten Bayern, S. 55.

- 75) Hettlage spricht mißverständlicherweise davon, daß der Gemeindewirtschaftsverband Gebietskörperschaft sei. Gemeint ist, daß der Verband alles umfaßt, was in dem Gebiet, auf das er sich bezieht, durch kommunale Zusammenarbeit geregelt werden kann; so gesehen ist der Verband mehr "gebietsbezogen" als "aufgabenbezogen". Vgl. zu dieser Interpretation Hettlages Lange, Organisation, S. 123.
- 76) Für Hettlage ist dies das Merkmal eines "echten Gemeindeverbandes".

Kommunaler Nachbarschaftsverband.

Im Jahre 1961 hat Zimmerer⁷⁷⁾ auf der Hauptausschußsitzung des Bayerischen Städteverbandes die Konzeption des kommunalen Nachbarschaftsverbandes⁷⁸⁾ entwickelt. In Gebieten, wo zwischen mehreren Gemeinden eine Vielzahl gemeinsamer kommunaler Aufgaben sachgerecht zu erfüllen ist, etwa in der Stadtregion, muß die organisatorische Entsprechung mit dem Ziel, Siedlungsraum, Wirtschaftsgebiet und Verwaltungsgebiet möglichst zur Deckung zu bringen, in Form eines Kommunalverbandes neuer Art gesucht werden. Dieser Nachbarschaftsverband soll eine gebietsbezogene öffentlichrechtliche Körperschaft mit dem Recht der Selbstverwaltung sein, die sich vom Zweckverband herkömmlicher Art darüberhinaus dadurch unterscheidet, daß sie durch Beschluß

77) Die Stadt und ihr Umland, S. 32-45; vgl. dens., Bayer. Bgmstr. 1972, S. 274ff.

78) Zum kommunalen Nachbarschaftsverband vgl. weiter Rhein, Modelle, S. 55; Frank, Umlandkreis, S. 23; Klingshirn, Kommunale Zusammenarbeit, S. 169f; Rothe, Recht, S. 131ff; Weber, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, S. 39; Becker, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 49; Lange, Organisation, S. 122; Jestaedt, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, S. 161; Knemeyer, Bayer. Bgmstr. 1973, S. 216; Holzinger, Bayer. Bgmstr. 1973, S. 404; Seeger, Württembergische Gemeindezeitung 1971, S. 205; Meyer-Schwickerath, DVBl 1969, S. 779ff; Donhauser, Formen, S. 140; Stadt-Umland-Gutachten

ihrer zuständigen Organe⁷⁹⁾ neue, bei ihrer Gründung noch nicht bekannte Aufgaben ohne ein wiederholtes umständliches Gründungsverfahren übernehmen kann. Weiterhin muß der Verband ermächtigt sein, für seinen Bereich Satzungen zu erlassen, Verwaltungsanordnungen zu treffen sowie die Regelung finanzieller Beziehungen zu ermöglichen. Schließlich soll in den Nachbarschaftsverband gegebenenfalls ein Planungsverband nach dem Bundesbaugesetz⁸⁰⁾ eingebettet werden.

Regionalverband.

Im Jahre 1963 veröffentlichte G8b den Vorschlag⁸¹⁾, einen Regionalverband Bonn-Siegburg zu bilden⁸²⁾. Der Verband⁸³⁾ aus

Bayern, S. 55f; Bauer, Bayer. Bgmstr. 1973, S. 361ff; Leeb, Bayer. Bgmstr. 1973, S. 357ff.

79) Die Organe des Nachbarschaftsverbandes sind die Verbandsversammlung, die sich aus Mitgliedern der Vertretungskörperschaften der beteiligten Gemeinden zusammensetzt, sowie ein ein- oder mehrköpfiger Verbandsvorstand.

80) Vgl. unter II 2 ab).

81) Die Gemeinde 1963, S. 184f.

82) G8b wiederholte seinen Vorschlag für die Neuordnung des Siegerlandes, Die Gemeinde 1964, S. 47ff und wies dabei darauf hin, daß sondergesetzliche Regelungen nur Präzedenzfälle wären, es sich vielmehr um Gemeinsamkeiten handele, die in allen Verdichtungsräumen des Landes Nordrhein-Westfalen

der Stadt Bonn und zwei Landkreisen sollte einen regionalen Entwicklungsplan, aus dem die Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Sinne des § 1 Abs. 3 BBauG ersichtlich wären, erarbeiten. Dieser Plan, der ein Teilgebietsentwicklungsplan im Sinne des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes sein sollte, war jedoch nicht als einzige Verbandsaufgabe gedacht. Der Verband sollte ferner einen Generalverkehrsplan aufstellen und Planungen für Verwaltungsaufgaben der Verbandsglieder vornehmen, die Auswirkungen auf andere Verbandsglieder haben könnten. Schließlich sollte der Verband Bauleitplanungskompetenzen insoweit haben, als er gemeinsame Flächennutzungspläne, wo die kommunalen Verflechtungen zwischen den einzelnen Gemeinden dies erforderten, und Bebauungspläne dort, wo ein Verbandsglied einen Bebauungsplan nicht selbst zeitgerecht aufstellte oder wo gemeinsame Bebauungspläne mehrerer Verbandsglieder wegen der Siedlungsstruktur notwendig wären, aufstellen sollte. Letztlich sollte der Verband auch Bodenbevorratungspolitik betreiben dürfen. Die Durchführung der Aufgaben sollte grundsätzlich den Verbandsgliedern, also den einzelnen Gemeinden, obliegen und gegebenenfalls im Aufsichtswege von den kommunalen Aufsichtsbehörden erzwungen werden⁸⁴⁾.

vorhanden seien und deshalb allgemein die gesetzliche Möglichkeit zur Schaffung solcher regionaler Verbände gegeben werden solle.

83) Organe sollten eine Verbandsversammlung, ein Verbandsausschuß und ein Verbandsdirektor sein.

84) Die Darstellung folgt insoweit Lange, Organisation, S. 125f.

Allgemein und ohne den einschränkenden Bezug auf die in Nordrhein-Westfalen erforderliche Einbindung in die Kompetenz der Landesplanungsgemeinschaften begründete 1964 Weber⁸⁵⁾ den Gedanken des Regionalverbandes⁸⁶⁾. Er griff dabei Vorstellungen von Hettlage und Zimmerer⁸⁷⁾ sowie Elemente des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk und des damaligen Großraumverbandes Hannover auf. Das Leitthema dieser Konzeption besteht darin, die Planungsregion in Form eines Verbandes kommunalkörperschaftlich zu überbauen. Dem Regionalverband, der Körperschaft des öffentlichen Rechts, aber keine Gebietskörperschaft⁸⁸⁾ wäre, sollen die kreisfreien Städte, die Landkreise und möglichst auch kreisangehörige Gemeinden der Region angehören. Die Aufgaben des Verbandes, sowohl Selbstverwaltungsaufgaben als auch staatliche Auftragsangelegenheiten, sind überörtlicher Art. Dazu gehören in jedem Fall die Regionalplanung und die Aufgaben, die der Regionalplanung akzessorisch sind, insbesondere Maßnahmen der Bodenvorratspolitik, der Flächensicherung und entwicklungsbestimmende Vorkehrungen⁸⁹⁾. Darüberhinaus soll der Verband - nicht

85) Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, S. 54ff.

86) Vgl. zum Regionalverband nach Weber noch Lange, a.a.O.; Frank, Umlandkreis, S. 24ff; Jestaedt, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, S. 162; Stadt-Umland-Gutachten Bayern, S. 56.

87) Weber, a.a.O. S. 58, will den Regionalverband aber ausdrücklich nicht als Mehrzweckverband verstanden wissen.

88) Dazu fehlt es dem Verband jedenfalls am Erfordernis der Universalität des Wirkungskreises, vgl. auch FN 420.

in jedem Einzelfall, aber vom gesetzlichen Organisationstypus her - die Möglichkeit haben, sich auf dem Gebiet des Nahverkehrs, der Industrieansiedlung, der Versorgung und Entsorgung, des Krankenhauswesens, des weiterführenden Schulwesens etc. zu betätigen. Ferner soll ihm eine durch das Erfordernis kommunalaufsichtlicher Genehmigung eingeschränkte Kompetenz-Kompetenz zustehen. Zu den Aktionsmöglichkeiten des Verbandes gehören notwendig auch ein eigenes Satzungsrecht, ferner diejenigen Verwaltungsbefugnisse, die er zur Führung seiner Einrichtungen, auch den benutzenden Einwohnern gegenüber, benötigt. Außerdem soll der Verband das Recht haben, Umlagen von seinen Mitgliedern zu erheben. Weber will Regionalverbände nicht obligatorisch für alle Planungsregionen schaffen, da ein Bedürfnis für sie noch nicht überall vorhanden sei; andererseits soll die Bildung von Regionalverbänden auch nicht dem freiwilligen Entschluß der Beteiligten vorbehalten bleiben.

Die Konzeption des Regionalverbandes fand sehr schnell starke Resonanz⁹⁰⁾. Unter dem bald entstehenden Schlagwort "Verwaltungsregion"⁹¹⁾ wurden die verschiedensten Erwägungen vorgebracht, regionale Organisation und Einheiten der allgemeinen Verwaltung kongruent zu gestalten.

89) Vgl. § 6 Abs. 3 des Gesetzes über den Großraumverband Hannover vom 14.12.1962 (NS GVBl. S. 235).

90) Vgl. die Nachweise bei Lange, Organisation, S. 128f.

Die Weber'schen Ideen entwickelten noch darüberhinaus eine erstaunliche eigengesetzliche Dynamik. So mehrten sich nach und nach die Stimmen, die regionale Organisation in das allgemeine Verwaltungsgefüge einzubeziehen. Dies sollte nach den mannigfachen Vorschlägen⁹²⁾ durch Verschmelzung der Organisation der Region entweder mit dem Landkreis oder mit dem Regierungsbezirk oder mit beiden zu einer einheitlichen Verwaltungsstufe erreicht werden.

Städteverband.

Ein lebhaftes und kritisches⁹³⁾ Echo verursachte der inzwischen⁹⁴⁾ wieder zurückgezogene Vorschlag des nordrhein-westfälischen Innenministers aus dem Jahr 1972 zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Ruhrgebiets. Das Modell sah vor, die Kreise in den Ballungsrandzonen des Ruhrgebietes aufzulösen und mit Hilfe weitgehender Eingemeindungen und Zusammenschlüsse hieraus 14 neue kreisfreie Städte zwischen 40000 und 130000 Einwohnern

91) Siehe die Beiträge in: Die Verwaltungsregion sowie Gierden, Der Gemeinderat 1970, S. 289ff; von der Heide, DÖV 1966, S. 774ff; Gutknecht, DÖV 1966, S. 172ff.

92) Zu den einzelnen Modellen vgl. Lange, Organisation, S. 131ff.

93) Wagener, Weber-Festschrift, S. 957ff (965-971); Schmidt-Aßmann, DÖV 1973, S. 109ff; neuerdings wieder Stürer, Maßstäbe, S. 180ff.

94) Vgl. Regierungsentwurf des Neugliederungsgesetzes für das Ruhrgebiet, LT-Drucks. NRW 7/2800 Band 1 vom 10.7.1973, S. 32f.

zu bilden, die zusammen mit den übrigen, in ihrem gebietlichen Bestand im wesentlichen unangetasteten 16 kreisfreien Städten des Ruhrgebietes zu 4 Städteverbänden zusammengefaßt werden sollten. Die Abgrenzung sollte sich nach zentralen Gesichtspunkten richten; Mittelpunkte und Namensgeber der 4 Verbände sollten die Oberzentren Dortmund, Essen, Bochum und Duisburg sein.

Die Wahl zur Vertretungskörperschaft des jeweiligen Städteverbandes sollte mittelbar erfolgen, die Finanzierung über Umlagen bei den Verbandsmitgliedern sowie über allgemeine und zweckgebundene Landeszuweisungen sichergestellt werden. Der Verband sollte enumerativ aufgeführte Kompetenzen erhalten mit den Pflichtaufgaben:

- Planung,
- Trägerschaft der öffentlichen Personenverkehrsunternehmen,
- oberzentrale Spitzenversorgung,
- Übernahme gesetzlicher Pflichtaufgaben, die eine erhebliche Verwaltungskapazität voraussetzen.

Das Schwergewicht liegt eindeutig bei den gegenüber vergleichbaren Modellen erheblich erweiterten Planungskompetenzen, die im einzelnen wie folgt umschrieben werden:

- Aufstellung des Flächennutzungsplanes;
 - zeitliche Steuerung des Baugeschehens durch Bestimmung des Zeitpunkts, zu dem die Aufstellung eines Bebauungsplanes erforderlich ist;
-

- förmliche Festlegung von Sanierungsgebieten sowie Vorbereitung und ggf. Durchführung von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen nach dem StBFG;
- Aufstellung von Entwicklungsprogrammen für die Stadtentwicklung.

Die Übernahme von Aufgaben der oberzentralen kommunalen Spitzenversorgung bedeutet ein Tätigwerden des Verbandes auf den Gebieten:

- Freizeitzentren,
- Großstadien, Sportleistungszentren,
- Großmärkte,
- Krankenhauswesen,
- EDV-Anlagen,
- Schlachthöfe,
- Anlagen der Müllbeseitigung,
- chemische Untersuchungsämter,
- Einrichtungen des Theater- und Konzertwesens.

Die Übernahme gesetzlicher Pflichtaufgaben bezieht sich auf herkömmliche Tätigkeiten einer kreisfreien Stadt bzw. eines Kreises⁹⁵⁾ wie

95) Die Übertragung dieses Aufgabenpaketes auf den Verband sollte offensichtlich die Verbandsmitglieder entlasten, die nach Zerschlagung der Kreise unabhängig vom Städteverband die bisherigen Kreisaufgaben hätten neu übernehmen müssen.

- Gesundheitsamt,
- Veterinäramt,
- Katasteramt,
- Straßenverkehrsbehörde,
- berufsbildendes Schulwesen.

Zu den 4 Pflichtaufgabenkomplexen des Verbandes sollte noch eine subsidiäre Zuständigkeit für die Angelegenheiten treten, die die verbandsangehörigen Städte freiwillig übertragen.

Kommunalverfassungsrechtlich und kompetenziell läßt sich der Städteverband zusammenfassend als potenziierter Mehrzweckverband mit ganz überwiegend örtlicher Aufgabenstellung kennzeichnen⁹⁶⁾.

2. Kreislösungen.

Stadt-Landkreis.

Die 1941 von Strölin⁹⁷⁾ entwickelte Stadt-Landkreis-Lösung⁹⁸⁾ bezweckte die verwaltungsmäßige Zusammenfassung der Großstadt und ihres "weiteren Wirtschafts- und Siedlungsraumes".

96) So Schmidt-Aßmann, a.a.O. S. 110, der darauf hinweist, daß das Städteverbandsmodell eine Kombination von Territorial- und Funktionalreform versuche; in funktionaler Hinsicht ergäbe sich nämlich aus dem Aufgabenkatalog eine gesetzliche Aufgabenverlagerung von den Mitgliedstädten auf den Verband, in raumbezogener Hinsicht der Verzicht auf den Kreis zugunsten

Die Konzeption ist dadurch gekennzeichnet, daß die kreisfreie Stadt und der sie umgebende Landkreis ihre Selbständigkeit behalten, im Wege der Realunion aber mit einer gemeinsamen Verwaltungsspitze ausgestattet werden. Abgesehen von der Verwaltung der Ämter des Oberbürgermeisters und des Landrats durch einen Amtsträger erledigt und finanziert die Großstadt als Stadtkreis ihre regulären Aufgaben selbst, während der Landkreis die regulären Aufgaben des Außengebietes versieht. Zentrale Angelegenheiten wie Raumplanung, Geländeerschließung, Siedlung und Versorgung sollten mit Hilfe von Beiträgen der Großstadt und unter

einer auf die Besonderheiten des Ballungsraumes ausgerichteten neuen Verwaltungseinheit.

- 97) Raumprobleme im Bereich der Großstadt (unveröffentlichte Denkschrift 1941), zitiert nach Weber, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, S. 35.
- 98) Vgl. zu diesem Modell sowie zu den Modellen des erweiterten Stadtkreises, des Industriekreises und der Stadtunion z.B. Rhein, Modelle, S. 51ff; Frank, Umlandkreis, S. 20ff; Rothe, Recht, S. 132ff; ders., DVBl 69, S. 786; Weber, a.a.O. S. 35ff; Becker, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 46ff; Lange, Organisation, S. 75ff, 123 und 164; Jestaedt, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, S. 154ff; Donhauser, Formen, S. 137ff; Dierksmeier, Zusammenschlüsse, S. 148ff; Stadt-Umland-Gutachten Bayern, S. 50ff.

Zuhilfenahme der technischen Ämter der Großstadt von dieser auftragsweise durchgeführt werden.

Erweiterter Stadtkreis.

Strölin selbst gab zu, daß sein Modell des Stadt-Landkreises den Nachteil aufweise, den Grundgedanken der Einheit von Großstadt und weiterem Wirtschafts- und Siedlungsraum nicht zum Ausdruck zu bringen. Er entwickelte seine Konzeption deshalb weiter zum Modell des sog. erweiterten⁹⁹⁾ Stadtkreises. Eine nur in Nuancen abweichende Lösung fand fast gleichzeitig Blaum¹⁰⁰⁾; das Beispiel des erweiterten Stadtkreises ging dann 1947 in § 15 des Musterentwurfs einer Deutschen Gemeindeordnung von 1947 ein¹⁰¹⁾ und wurde in jüngerer Zeit von Salzwedel¹⁰²⁾

99) Die Bezeichnung **erweiterter Stadtkreis** vermeidet die Verwechslung dieses Modells mit der gelegentlich ebenfalls - der Sache nach nicht ganz zu Recht - **Stadtkreis** genannten kreisfreien Stadt.

100) RVBl 1941, S. 674.

101) " (1) Soweit es die siedlungsmäßige Entwicklung eines Stadtkreises erfordert, können ihm benachbarte Gemeinden anstelle einer Eingemeindung unter Aufrechterhaltung ihrer Selbständigkeit, jedoch unter Ausscheiden aus dem Landkreis einbezogen werden. Dabei kann angeordnet werden, daß bestimmte Zuständigkeiten der einbezogenen Gemeinden auf dem Gebiet der Planung, der Siedlung,

und Bockelmann¹⁰³⁾ verfeinert. Strölin und seine Nachfolger knüpften dabei an den Umstand an, daß die Verwaltung kreisfreier Städte innerhalb ihres Stadtgebietes neben den gemeindlichen Aufgaben auch die staatlichen und Selbstverwaltungsaufgaben der Kreisinstanz erledigt. In Fortführung dessen sollten die Gemeinden im Umland der Großstadt aus dem Landkreis ausgegliedert und unter Beibehaltung ihrer gemeindlichen Selbständigkeit mit der Großstadt zu einem Stadtkreis zusammengeschlossen werden,

des Verkehrs und der Versorgung in die Zuständigkeit des Stadtkreises übergehen oder nur mit seiner Zustimmung ausgeübt werden dürfen. In jedem Fall übernimmt der Stadtkreis die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über diese Gemeinden.

- (2) Die näheren Bedingungen werden durch Vertrag zwischen dem Stadtkreis und den beteiligten Gemeinden geregelt.
- (3) " zitiert nach Stadt-Umland-Gutachten Bayern, S. 50f.

102) Raum und Siedlung 1968, S. 66ff.

103) NRW-Kommissionsgutachten, Minderheitsgutachten der Kommissionsmitglieder W. Bockelmann und Orth, S. 180ff (183ff). Ebenso schon Nothnick, Die Gemeinde 1967, S. 288ff, der aber zwischen Stadt-Landkreis und erweitertem Stadtkreis nicht exakt unterscheidet. Nothnick erwähnt, daß der Begriff Stadt-Landkreis mit der Bedeutung "Ballungsrandzonen ohne die kreisfreien Städte" erstmals 1928 vom damaligen Landrat von Moers, van Endert, gebraucht worden sei. Zum Modell des

der als Erweiterung des schon zuvor von der kreisfreien Stadt gebildeten Stadtkreises zu verstehen ist. Der erweiterte Stadtkreis soll die herkömmlichen Selbstverwaltungsaufgaben und die Auftragsangelegenheiten der Kreisinstanz, weiter die der Kreisverwaltungsbehörde als Staatsbehörde obliegenden Aufgaben einschließlich der Aufsicht über die Umlandgemeinden erfüllen und eine Kompetenz-Kompetenz hinsichtlich überörtlicher Verkehrsplanung, gemeinschaftlicher Versorgungseinrichtungen, überörtlicher Flächennutzungsplanung und aller Aufgaben erhalten, die zwischen mehreren Umlandgemeinden auftreten. Eine eigene Verwaltung soll der erweiterte Stadtkreis nicht haben, die Stadtverwaltung soll vielmehr die Kreisangelegenheiten miterledigen. Wie beim Stadt-Landkreis besteht auch hier eine Personalunion zwischen Oberbürgermeister und Landrat, der sowohl vom Stadtrat als auch vom Kreistag als Organ des Stadtkreises gewählt werden muß. Hinsichtlich des Wahlmodus zum Kreistag, der in unmittelbarer Wahl von der Bevölkerung im Gebiet des erweiterten Stadtkreises gewählt werden soll, bestehen zwei Ansichten. Nach der einen sollen im gesamten Bereich des erweiterten Stadtkreises die Bewerber nur für Gemeinde- bzw. Stadtrat und Kreistag zugleich kandidieren können; nach der anderen Ansicht sollen die in den Stadtrat der Kernstadt gewählten Bewerber zugleich Kreistagsmitglieder werden, während in den Umlandgemeinden getrennte

erweiterten Stadtkreises siehe im Detail ausführlich
Willing, Verwaltungsprobleme, S. 116ff.

Wahlen zum Gemeinderat und zum Kreistag stattfinden sollten. Der Majorisierung der Umlandgemeinden im Kreistag sollte durch das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für bestimmte Beschlüsse und über ein zusätzliches Organ aus Vertretern der Gemeinden vorgebeugt werden.

Industriekreis.

An die bereits erörterten Modelle lehnt sich die von Klüber 1953 veröffentlichte Konzeption des in industrialisierten Gebieten zu bildenden Industriekreises¹⁰⁴⁾ an. Wie beim erweiterten Stadtkreis sollen die Umlandgemeinden aus den bisherigen Landkreisen ausscheiden und mit der Kernstadt in einem "Industriekreis" genannten neuen Kreis zusammengeschlossen werden. Der Industriekreis nähme aber, anders als der erweiterte Stadtkreis, gegenüber den Umlandgemeinden nicht sämtliche Kreiskompetenzen wahr. Der Industriekreis sollte als wichtigste Aufgaben die gemeinsame Planung, die Regelung des Verkehrs sowie die Versorgung und Entsorgung erfüllen. Außerdem sollte der Industriekreis gemeindliche Betriebe, Anstalten und Einrichtungen mit überörtlicher Bedeutung übernehmen können. Des weiteren sollte er eine an die Erfordernisse einer qualifizierten Mehrheit im Kreistag sowie an die aufsichtliche Genehmigung geknüpfte Kompetenz-Kompetenz

104) DÖV 1953, S. 117ff; ders., Raumforschung und Raumordnung 1954, S. 74ff.

erhalten. Schließlich sollte der Industriekreis zwischen den ihm angehörenden Gemeinden einen finanzwirtschaftlichen Ausgleich herstellen. Auch beim Industriekreis müßten wegen der Bedeutung der Kernstadt die Ämter des Oberbürgermeisters der Industriestadt und des Leiters der Industriekreisverwaltung in einer Hand liegen. Das Prinzip der Personalunion könnte zur Verbilligung der Verwaltung auf weitere leitende Verwaltungsstellen ausgedehnt werden.

Stadtunion.

Der von Krebsbach¹⁰⁵⁾ 1962 geäußerte Vorschlag zur Bildung von Stadtunionen trifft sich mit dem Modell des kommunalen Nachbarschaftsverbandes darin, daß beide einen verwaltungsmäßigen Überbau für die Boustedt'schen Stadtregionen erstreben. Die Durchführung dieses Ziels in Form der Bildung einer neuen Gebietskörperschaft bringt die Stadtunion in die Nähe der bisher erörterten Kreismodelle. Die Vertretungskörperschaft der Stadtunion soll aus direkter Wahl hervorgehen. Die Hoheitsrechte der in der Stadtunion zusammengeschlossenen Gemeinden sollen nur insoweit eingeschränkt werden, als zentrale Funktionen dies verlangen. Die einzelnen Gemeinden blieben somit unter Einschränkung ihrer Zuständigkeiten existent und könnten die ihnen

105) Siehe hierzu Krebsbach, in: Die Stadt und ihre Region, S. 69ff.

verbleibende Teilzuständigkeit durch eigene Gemeindevertretung und eigene Verwaltung praktizieren. Die Verteilung der Aufgaben auf Stadtunion und Einzelgemeinden läßt Krebsbach im Detail offen, meint jedoch, dies müsse in den Grundzügen gesetzlich geregelt werden mit der Maßgabe, daß durch übereinstimmende Beschlüsse der Gemeindevertretungen die Kompetenzen der Stadtunion jederzeit erweitert werden könnten. Das Ganze ist nach Krebsbach als ein gesetzlich zu formulierendes Angebot an die Stadtregionsgemeinden zur freiwilligen Übernahme gedacht.

Großkreis.

Im Zusammenhang mit der Neuregelung der Verwaltungsgrenzen des Ruhrgebiets in der zweiten Hälfte der 20er Jahre machte der damalige Direktor des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, Robert Schmidt, den von der Konzeption her auf die Ballungsrandzonen dieses Gebiets beschränkten Vorschlag zur Bildung von Großkreisen¹⁰⁶⁾. Der Gedanke basiert auf der Erkenntnis, der ungehinderten baulichen und industriellen Entwicklung in geschlossenen Stadtgebilden müsse entgegengetreten werden;

106) Schmidt, Untersuchung; ders., HdW, Artikel: Großkreis, S. 297f. Zum Zusammenhang der Großkreislehre mit der Schmidt'schen Scheibentheorie vgl. Steinberg, Die Verwaltung 1968, S. 165ff (177). Siehe zum Großkreis ferner Lange, Organisation, S. 83ff; Ipsen, in: Ballungsräume und Großkreise, S. 11ff.

Industrieansiedlungen sollten vielmehr in die aufgelockerte Siedlungsform eines Kreiskommunalverbandes verlagert werden. Zur einheitlichen und siedlungstechnischen Erschließung des Kreisgebiets bot nach Schmidts Ansicht die bestehende Landkreisverfassung jedoch nicht die geeigneten Möglichkeiten. Deshalb sollten industrialisierte oder industrialisierbare Landkreise in Großkreise umgewandelt werden. Damit die neuen Großkreise neben den Stadtkreisen alter Prägung = kreisfreien Städten als ebenbürtige Partner bestehen könnten, sollten sie durch Übertragung gemeindlicher Hoheitsrechte gestärkt werden. Nach Schmidt sollte der Großkreis demnach folgende Aufgaben haben: Wegebau, Mitwirkung bei verkehrstechnischen Aufgaben, Vorflutregulierung sowie Wasser-, Kraft- und Gasversorgung, die siedlungstechnische Planung sowie die einheitliche Erschließung des Gebiets in verkehrstechnischer Hinsicht. Als Voraussetzung für die Durchführung des Großkreisgedankens sah Schmidt ferner eine neue Abgrenzung der zentralen und dezentralen Verwaltung, insbesondere in finanzieller Hinsicht, an. An eine unbeschränkte Kompetenz-Kompetenz zur Übernahme neuer Aufgaben durch die Organe des Großkreises dachte Schmidt nicht. Gerade mit der Forderung hiernach wurde der Schmidt'sche Gedanke in der Literatur noch zweimal¹⁰⁷⁾ aufgegriffen.

107) Pagenkopf, JfK 1934, S. 165ff; v. Turegg, Die demokratische Gemeinde 1951, S. 160ff.

Regionalkreis.

Das Regionalkreismodell will den vierstufigen Verwaltungsaufbau der größeren Flächenländer in

- kreisangehörige Gemeinden,
- Kreise und kreisfreie Städte,
- Regierungsbezirke,
- Land

um eine Verwaltungsebene vermindern, so daß sich folgender Aufbau ergäbe:

- Gemeinden,
- Regionalkreise,
- Land.

Das Regionalkreismodell sieht die Beseitigung der Kreise, Regierungsbezirke und ggf. der Gemeindeverbände höherer Art vor, an deren Stelle Verwaltungseinheiten treten sollten, die einwohner- und flächenmäßig zwischen den Kreisen herkömmlicher Art und den Regierungsbezirken lägen. Die bisherigen kreisfreien Städte würden diesen Status verlieren und regionalkreisangehörig werden. Die Aufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte wären zum Teil auf die durch die Territorialreform vergrößerten Gemeinden, zum Teil auf die Regionalkreise zu verlagern. Die Funktionen der Regierungspräsidien, staatlichen Sonderbehörden und Gemeindeverbände höherer Art würden auf die Regionalkreise, oberste Landesbehörden und evt. regionale Sonderbehörden verteilt.

Die Konzeption von Regionalkreisen war - wohl wegen der Einsparung einer Verwaltungsebene - im Rahmen der Diskussion um die Gebietsreform in den Ländern das Oppositionsmodell par excellence¹⁰⁸⁾. Insbesondere aufgrund eines Gutachtens von Schnur¹⁰⁹⁾, der die Regionalkreislösung für verfassungswidrig ansieht, ist es um diese Konzeption stiller geworden. Es wäre allerdings verfrüht, diese Lösung bereits als abgeschrieben zu betrachten, zumal die SPD in ihrem "Langzeitprogramm"¹¹⁰⁾, zeitlich nach der Untersuchung von Schnur, den Regionalkreisgedanken wieder aufgenommen hat.

108) Wagener, Weber-Festschrift, S. 972f. Danach vertraten die CDU-Fraktionen im hessischen - vgl. LT-Drucks. 5/1361 - und nordrhein-westfälischen, die SPD-Fraktionen im schleswig-holsteinischen, saarländischen und bayrischen Landtag das Regionalkreismodell; auch die an einer sozial-liberalen Koalitionsregierung beteiligte nordrhein-westfälische F.D.P. und der F.D.P.-Innenminister dieses Landes votierten zeitweilig für diese Konzeption.

109) Regionalkreise. 1971.

110) Ziffer 196 des Entwurfs eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973-1985 lautet: "Unterstützt durch die Neugliederung des Bundesgebietes werden in der zweiten Stufe Regionalkreise mit größerem Gebietszuschnitt und erheblich erweiterten Aufgaben gebildet. In der zweiten Stufe entfallen die Regierungsbezirke Zur besseren Ordnung der Verdichtungsräume

Regionalstadt (Bischoff, Landkreis Hannover).

Das von Bischoff¹¹¹⁾ entwickelte Modell einer Regionalstadt wurde vom Landkreis Hannover als offizieller Vorschlag zur Neuregelung im hannoverschen Raum übernommen. Es wurde vorgeschlagen, in einem Gebiet, das in etwa mit den Grenzen des Verbandes Großraum Hannover übereinstimmt, 13 Städte zwischen 22000 und 270000 Einwohnern zu bilden. Auch die Stadt Hannover sollte in 5 Städte aufgeteilt werden. Die Städte werden als Bezirke bezeichnet, sollen aber als Gemeinden eigene Personal- und Finanzhoheit besitzen und alle diejenigen Aufgaben - wie z.B. die Aufstellung von Bebauungsplänen - erfüllen, die nicht zu den notwendigen Entwicklungsaufgaben der Region gehören. Die selbständigen Städte = Bezirke sollten nach dieser Vorstellung einen mit der Bezeichnung "Regionalstadt Hannover" belegten Landkreis bilden, der ein Gebiet von ca. 2200 qkm Fläche mit rd. 1 Mio Einwohnern umfassen würde. Dieser Land-

wird bei intensiver Verflechtung die Eingemeindung gefördert. Im weiteren Verflechtungsraum der Ballungsgebiete werden regionalstädtische Lösungen gefunden werden müssen." Der zweite Entwurf des Orientierungsrahmens enthält allerdings keine entsprechende Passage mehr.

111) Der Landkreis 1969, S. 13ff; vgl. hierzu weiter Dahm, Der Gemeinderat 1969, S. 62ff (67); Gaentzsch, Der Städtetag 1969, S. 23f; Rhein, Modelle, S. 54; Laux, Der Gemeinderat 1970, S. 67; Stadt-Umland-Gutachten Bayern, S. 53;

kreis, der auch Aufsichtsbehörde der 13 Bezirke wäre, sollte zuständig sein für die Flächennutzungsplanung, Bodenbevorzugung, Wirtschafts- und Wohnbauförderung, Versorgung und Entsorgung sowie für alle übrigen zur Entwicklung des Raumes notwendigen Aufgaben. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bezirken und Regionalstadt im Detail sollte durch Verordnung festgelegt werden.

3. Großgemeindelösungen.

Regionalstadt¹¹²⁾ (Stadt Hannover).

Als Gegenvorschlag zum Regionalstadtmodell des Landkreises Hannover, das man präziser als Regionalkreismodell bezeichnen sollte, sah die Konzeption der Stadt Hannover¹¹³⁾ den Zusammenschluß des gesamten Raumes Hannover zu einer in 13 Bezirke gegliederten kreisfreien "Regional"stadt Hannover vor. Die im Gebietszuschnitt den selbständigen Städten im Vorschlag des Landkreises Hannover ähnelnden Bezirke sollten eine ge-

Püttner, Der Gemeinderat 1969, S. 92ff.

112) Das eigentlich in diesen Zusammenhang gehörende Regionalstadtmodell nach Möller wird im Zweiten Teil unter II. 2 a) behandelt.

113) Vgl. Kommissionsgutachten NS, Band I, S. 176ff. Siehe auch Stürer, Maßstäbe, S. 163.

wählte Bezirksvertretung aufweisen, jedoch nicht mehr den Charakter selbständiger Gebietskörperschaften haben. Die Finanzhoheit stünde allein der Stadt zu, während die Bezirke durch städtische Zuweisungen finanziert würden. Die an sich einheitliche Stadtverwaltung sollte, soweit nicht für die Entwicklung des Gesamttraumes bedeutungsvolle Aufgaben betroffen sind, in möglichst großem Umfang dezentralisiert werden. So sollte z.B. die Beschlußfassung über Bebauungs- und Umlegungspläne auf die Bezirke delegiert werden.

Verbandsstadt.

Ebenfalls als Regionalstadt¹¹⁴⁾ charakterisieren Tamms und Wortmann¹¹⁵⁾ das von ihnen entworfene und an den theoretischen Beispielen der Räume Düsseldorf, Bremen und Bregenz erläuterte Modell der Verbandsstadt. Danach sollten sich die Zentralstadt und ihre Nachbargemeinden zu einer neuen kommunalen Einheit, der Verbandsstadt¹¹⁶⁾, zusammenschließen. Auf dem Gebiet der Verbandsstadt sollten die bisherigen Gemeinden, nunmehr Bezirks-

114) Im Sinne eines städtebaulichen Ordnungsbildes; siehe
Tamms-Wortmann, Städtebau, S. 66ff.

115) a.a.O. S. 68ff.

116) Weil die neue Einheit mit den Rechten und Pflichten der echten Stadt sowohl städtische als auch verbandsbezogene Eigenschaften in sich vereinen und die daraus entstehenden Aufgaben lösen soll, haben Tamms-Wortmann die Bezeichnung

städte genannt, mit echter Gemeindequalität bestehen bleiben. Auch die Zentralstadt bildete, ggf. unter Veränderung ihrer eingebrachten Grenzen, eine solche - die größte - Bezirksstadt. Die Aufgaben des gesamten Verdichtungsraums sollten nunmehr zwischen der Verbandsstadt und den Bezirksstädten sachgerecht aufgeteilt werden, wobei jedenfalls die Verwaltungshoheit, die räumliche Gesamtplanung, die Finanz- und die Investitionsplanung einschließlich der Entscheidungsgewalt über sie in die Verbandsstadt übergehen sollten. Maßstabsvergrößerte Kreise herkömmlicher Art gäbe es nach dem Verbandsstadtmodell nur noch in ländlichen Zonen. Der organisatorische Aufbau der Verbandsstadt sähe so aus, daß an ihrer Spitze ein von den wahlberechtigten Einwohnern der Verbandsstadt gewählter Verbandsstadtrat und die Verbandsstadtverwaltung stünden. Analog gäbe es in den Bezirksstädten einen von den wahlberechtigten Einwohnern dieses Bezirkes gewählten Bezirksstadtrat und die Bezirksstadtverwaltung. Die Bezirksbürgermeister sollten mit dem Bürgermeister der Verbandsstadt einen der Koordinierung zwischen Bezirksstädten und Verbandsstadt dienenden Bürgermeisterrat bilden.

Verbandsstadt gewählt. Vgl. zum Verbandsstadtmodell auch
Wagener, Weber-Festschrift, S. 973ff.

III. Praktizierte Lösungen.

Verband Groß-Berlin.¹¹⁷⁾

Erste Grundlage¹¹⁸⁾ für den weiteren Ausbau des Rechtsinstituts des Zweckverbandes war das PrZwVG vom 19.7.1911¹¹⁹⁾, das für die ganze preußische Monarchie gelten sollte. Es ging im Grundsatz von Freiverbänden aus, während der zwangsweise verbandliche Zusammenschluß von Gemeinden nur ausnahmsweise und unter bestimmten Voraussetzungen möglich war. Deshalb sahen §§ 8 Abs. 3 und 25 PrZwVG sondergesetzliche Zwangsregelungen vor, die von den Bestimmungen des PrZwVG unberührt bleiben sollten.

Als eine solche sondergesetzliche Regelung trat zusammen mit dem PrZwVG das Zweckverbandsgesetz für Groß-Berlin am 1.4.1912 in Kraft. In dem hierdurch geschaffenen Verband Groß-Berlin wurden 7 Stadtkreise einschließlich des Stadtkreises Berlin, 2 Landkreise sowie eine Anzahl kreisangehöriger Gemeinden zusammengefaßt. Der Verband hatte vorwiegend planerische Aufgaben wie die Regelung des Verhält-

117) Vgl. die Darstellung bei Lange, Organisation, S. 107f.

118) Zu den Vorläufern des PrZwVG siehe Theobald, Probleme, S. 2-6.

119) PrGS 1911 S. 115ff.

nisses zu öffentlichen, auf Schienen betriebenen Transportanstalten mit Ausnahme der Staatseisenbahnen, die Beteiligung an der Feststellung der Fluchtlinien- und Bebauungspläne für das Verbandsgebiet und die Mitwirkung an dem Erlaß von Baupolizeiverordnungen sowie den Erwerb und die Erhaltung größerer, von der Bebauung frei zu haltender Flächen (Wälder, Parks, Wiesen, Seen, Schmuck-, Spiel- und Sportplätze usw.). Darüberhinaus hatte der Verband umfangreiche Aufgaben als Träger von Durchführungmaßnahmen und wirtschaftlichen Unternehmungen¹²⁰⁾. Der Verband finanzierte sich über Gebühren, Beiträge und eine Umlage. Seine Organe waren die Verbandsversammlung, der Verbandsausschuß und der Verbandsdirektor.

Bei der ihm zugedachten Aufgabe, die übergeordneten Gesichtspunkte der Entwicklung des Berliner Wirtschaftsraumes zur Geltung zu bringen¹²¹⁾, waren dem Verband Groß-Berlin nur Teilerfolge beschieden. Dem Zweckverband gelang es, die großen Waldflächen der Umgebung als Erholungsstätten im Interesse der Volksgesundheit sicherzustellen, das Straßenbahnwesen zu vereinheitlichen und in die öffentliche Hand zu überführen sowie den neuzeitlichen Bestrebungen des Städtebaus in den Einzelgemeinden Geltung zu verschaffen¹²²⁾. Um einen Generalsiedlungsplan für

120) Zum Aufgabenkatalog vgl. Umlauf, Wesen, S. 24.

121) So Engeli-Haus, Quellen, S. 580.

122) Heiligenthal, Städtebaurecht, Band I, S. 159, zitiert nach Umlauf, Wesen, S. 23.

die gesamte Agglomeration aufzustellen oder sonstige Initiativen auf dem Gebiet der Landesplanung¹²³⁾ zu ergreifen, fehlte es dem Verband an finanzieller Selbständigkeit sowie an effizientem Instrumentarium; außerdem waren die inneren Widerstände zu groß¹²⁴⁾. Der Verband wurde deshalb, begünstigt durch den politischen Umschwung 1918/19, aufgrund des Gesetzes über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27.4.1920¹²⁵⁾ durch eine einheitliche Großgemeinde mit dezentralisierter Stadtverwaltung¹²⁶⁾ ersetzt.

Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk.

Das hochindustrialisierte und in Verwaltung und Bewirtschaftung maßgeblich auf die Bedürfnisse des Bergbaus ausgerichtete Ruhrgebiet war etwa seit der Mitte des 19. Jahrhunderts stark planlos

123) Dennoch waren die Erfahrungen des Verbandes Groß-Berlin auf dem Gebiet der Landesplanung für die Konzeption des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk nicht ohne Bedeutung, vgl. Umlauf, a.a.O. S. 26.

124) Heiligenthal, a.a.O.; Engeli-Haus, a.a.O.

125) PrGS 1920 S. 123-150.

126) Vgl. hierzu im einzelnen Machalet, Die Berliner Bezirksverwaltung.

und zunehmend sich verdichtend besiedelt worden¹²⁷⁾. Die aufgrunddessen eingetretenen Landschaftsschäden, die verwaltungsmäßige Zersplitterung und nicht zuletzt die Beseitigung der Kriegsfolgen¹²⁸⁾ zwangen dazu, für die geordnete Weiterentwicklung dieses dynamischen Wirtschaftsraums ein besonderes Planungs- und Lenkungsinstrument zu schaffen. Dieser Absicht standen jedoch im Rahmen der bestehenden Organisationsformen des preußischen Staats erhebliche Hindernisse entgegen. Das Ruhrgebiet erstreckte sich im staatlichen Sektor über Teile von drei Regierungsbezirken, die zu zwei verschiedenen Provinzen gehörten; auf der kommunalen Seite wurden Teile zweier Provinzialverbände erfaßt¹²⁹⁾. Zur gleichen Zeit, da in Berlin der Verband gescheitert war, wurde im Ruhrgebiet um der Einheitlichkeit der Planung willen unter der Federführung des damaligen Essener Oberbürgermeisters und späteren Reichskanzlers Luther und seines Beigeordneten Robert Schmidt¹³⁰⁾ durch das preußische Gesetz vom 5.5.1920 betr. Verbandsordnung für den

127) Froriep, HdWRR, Artikel: Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Sp. 2914.

128) Um die Kohlenförderung zumindest wieder auf den Friedensstand zu bringen, mußten damals weitere 150000 Bergleute mit ihren Familien angesiedelt werden; vgl. Rothe, Recht, S. 111f.

129) Klüber, HKWP Band I S. 560.

130) Zum Einfluß Luthers und Schmidts auf die Gründung des Verbandes vgl. Steinberg, Die Verwaltung 1968, S. 167ff; Neufang, DÖV 1963, S. 812.

Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk¹³¹⁾ eine neue sondergesetzliche Körperschaft gegründet.

Das 1927/29 in der Abgrenzung geänderte Verbandsgebiet umfaßt nicht nur das Bergbau- und schwerindustrielle Gebiet, sondern auch den Hauptbereich der Einpendler und die für die Erholung der Bevölkerung erforderlichen Freiflächen. Das Gesamtgebiet mit einer Fläche von 4592 qkm¹³²⁾ bei einer Einwohnerzahl von ca. 5,7 Mio erstreckt sich im Westen vom Landkreis Geldern an der holländischen Grenze 134 km weit nach Osten bis zum Landkreis Unna und der Stadt Hamm; die größte Nord-Süd-Ausdehnung beträgt 68 km. Zum Siedlungsverband gehören 224 Gemeinden¹³³⁾, 18 kreisfreie Städte, davon 12 Großstädte, 6 Landkreise und 3 Landkreisteile.

131) PrGS 1920 S. 286.

132) Das statistische Material ist Froriep, a.a.O., und Becker, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 42ff., entnommen.

133) Diese Zahl bezieht sich auf 1964. Sie verringerte sich aufgrund von Zusammenschlüssen kleinerer Gemeinden bis zum 1.4.1969 auf 140 und beträgt nach Abschluß der Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen lt. Statistische Rundschau für das Ruhrgebiet 1975 nunmehr 49.

Verbandsorgane sind die Verbandsversammlung, der Verbandsausschuß und der Verbandsdirektor. Die aus 88 Personen bestehende Verbandsversammlung wird zu 60 %¹³⁴⁾ aus Vertretern der Mitglieder und zu 40 % aus Vertretern der Wirtschaft - je zur Hälfte Arbeitgeber und Arbeitnehmer - gebildet. Die Verbandsversammlung wählt ihren Vorstand, den Verbandsausschuß, und den Verbandsdirektor, der die laufenden Geschäfte der Verwaltung tätigt, die Beschlüsse der anderen Organe ausführt und den Verband nach außen vertritt. Der Verband hat eigene Steuerhoheit und erhebt Gebühren, Beiträge sowie eine Umlage.

Der Siedlungsverband nimmt Selbstverwaltungsaufgaben auf kommunalem und Auftragsangelegenheiten auf staatlichem Gebiet wahr. Er verbindet die Kompetenzen eines kommunalen Zweckverbandes besonderer Art mit der Funktion einer Landesplanungsgemeinschaft¹³⁵⁾. Der Aufgabenkatalog des Verbandes ist in den

134) Bis zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Gesetzes betr.

Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 3.6.1958 (NRW GVBl. S. 249) betrug die Verhältniszahl 50 zu 50. Entsprechend der Neuordnung sitzen im Verbandsausschuß neben dem Vorsitzenden 10 Mitglieds- und 6 Wirtschaftsrepräsentanten.

135) Im Jahre 1936 erfolgte seitens der Reichsstelle für Raumordnung die Anerkennung als Landesplanungsgemeinschaft - vgl. auch Lange, Organisation, S. 111, und Becker, a.a.O. S. 42 - und wurde durch die nordrhein-westfälischen

Grundzügen¹³⁶⁾ folgender: dem Verband obliegt in seiner Eigenschaft als Landesplanungsgemeinschaft die in diesem Falle besonders großräumige Regionalplanung mit der Aufgabe, Gebietsentwicklungspläne und Flächensicherungspläne aufzustellen und die Bauleitpläne der Gemeinden auf ihre Übereinstimmung mit den Zielen der Landesplanung zu überprüfen. Nach der Verbandsordnung liegen parallel dazu Teile der Übergemeindlichen Bauleitplanung in seiner Hand. Dazu kommen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Bauleitplanung der Gemeinden, sofern Gründe der Siedlungspolitik, der Übergemeindlichen Verkehrsflächensicherung oder der Sicherung von Grüngebieten deren Koordinierung erforderlich machen; ferner die Bauleitplanung in eigener Zuständigkeit für verbandsgebietsbedeutsame Verkehrsbänder und Grüngebiete und übergemeindliche Bauleitpläne, die für Gebietsteile mehrerer Gemeinden notwendig gemeinschaftlich aufgestellt werden müssen, aber von den beteiligten Gemeinden selbst nicht zustande gebracht werden. Als

Landesplanungsgesetze vom 11.3.1950 (NRW GVBl. S. 41) und 7.5.1962 (NRW GVBl. S. 229) bestätigt. Infolge einer am 12.3.1975 im nordrhein-westfälischen Landtag beschlossenen, ab 1.1.1976 wirksamen Änderung des Landesplanungsgesetzes gehen die bisherigen Landesplanungskompetenzen des SVR nunmehr auf staatliche Bezirksregierungen über, vgl. Pankoke, Die Verwaltung 1976, S. 88f.

- 136) Die Zusammenfassung ist Weber, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, S. 10f, entnommen; zu den Verbandsaufgaben im einzelnen siehe Neufang, DÖV 1963, S. 812ff;

dritter Hauptkomplex gesellt sich dazu die freie kommunalwirtschaftliche Förderungs- und Unternehmertätigkeit im zwischen-gemeindlichen Verkehrswesen des Verbandsgebietes, zur Sicherung von Wäldern, Heide-, Wasser- und ähnlichen Erholungsflächen und zur Unterstützung des Siedlungszwecks der Verbandsordnung durch wirtschaftliche Maßnahmen.

Der Siedlungsverband ist ein auf die besonderen Verhältnisse im Ruhrballungsraum, für den es im sonstigen Gebiet der Bundesrepublik Deutschland keine Parallele gibt, zugeschnittener "Maßanzug". Er ist deshalb als Modell im ganzen nicht ohne weiteres für die Lösung der Stadt-Umland-Probleme in anderen Ballungsgebieten übertragbar. Wesentliche Strukturelemente des Siedlungsverbands Ruhrkohlenbezirk sind aber sowohl in theoretische Lösungsmodelle¹³⁷⁾ als auch in später errichtete sonder-gesetzliche Verbände eingegangen.

Verband Großraum Hannover (1962).

Durch das niedersächsische Gesetz zur Ordnung des Großraumes Hannover (GrRG) vom 14.12.1962¹³⁸⁾ wurde der Verband Großraum

Klüber, a.a.O. S. 561 sowie Steinberg, a.a.O. S. 173ff.

137) Z.B. in den Regionalverband nach Weber, vgl. oben II. 1.

138) NS GVBl. S. 235.

Hannover geschaffen. Anders als das Ruhrgebiet ist der Raum Hannover keine Stadtlandschaft^{138a)} mit einer Reihe von Schwerpunkten, sondern eine einheitliche, um einen einzigen Mittelpunkt, die Stadt Hannover, gelagerte Industrielandschaft. Die Ausdehnung übertrifft die Dimensionen einer Stadtregion¹³⁹⁾ erheblich. Auf einer Fläche von 2160 qkm¹⁴⁰⁾ durchschneidet das Verbandsgebiet die Grenzen der Regierungsbezirke Hannover sowie Lüneburg und umfaßte die Stadt Hannover, 3 Landkreise und 5 Gemeinden eines vierten Landkreises, insgesamt 210¹⁴¹⁾ Gemeinden mit rd. 1,1 Mio¹⁴²⁾ Einwohnern¹⁴³⁾.

138a) Schnur, Verwaltungsprobleme in Ballungsräumen, S. 3ff, hält die Städte im Ruhrgebiet für so dicht aneinandergedrückt, daß das gesamte Gebiet als eine einzige Stadt erscheine. Deshalb bezeichnet er das Ruhrgebiet nicht als eine polyzentrale Stadtlandschaft, sondern als Städte-stadt.

139) Die Stadtregion Hannover besteht nur aus 103 bzw. 114 Gemeinden, vgl. Tabellen III und IV. Weber, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, S. 11, hingegen ist der nicht zutreffenden Auffassung, der Verband bringe eine typische "Stadtregion" kommunal- und planungsrechtlich in Form.

140) Das sind weniger als 5 % der Fläche Niedersachsens, vgl. Wagener, Neubau, S. 147.

141) Einschließlich der Stadt Hannover: Ahrens, Kommunalwirtschaft 1966, S. 209f; ders., in: Die Verwaltungsregion,

Organe des Verbandes waren die Verbandsversammlung, der Verbandsvorstand und der Verbandsdirektor. Im Gegensatz zum Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk bestand die Verbandsversammlung nur aus Vertretern der Verbandsmitglieder und nicht, wie zunächst vorgesehen, auch aus Repräsentanten der Wirtschaft, des Verkehrs, des Natur- und Heimatschutzes usw.¹⁴⁴⁾ Neben den am Verband beteiligten Landkreisen sandten nur bestimmte namentlich aufgeführte, für die Entwicklung des Raumes besonders wichtige Gemeinden¹⁴⁵⁾, Vertreter in die Verbandsversammlung; die übrigen kreisangehörigen Gemeinden galten als durch die entsprechenden Landkreisvertreter repräsentiert¹⁴⁶⁾. Die Bestellung der jeweiligen Anzahl von Persönlichkeiten in die

S. 41; Wagener, Neubau, S. 147. Ausschließlich der Stadt Hannover: Becker, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 50, und das bei Lange, Organisation, S. 114, FN 5, zitierte Schrifttum.

142) Das entspricht 14,6 % der Bevölkerung Niedersachsens.

143) Das statistische Material ist dem Regionalen Raumordnungsprogramm des Verbandes (Verbandsplan 1972) entnommen.

144) Ahrens, in: Die Verwaltungsregion, S. 41.

145) Ahrens, in: Kommunalwirtschaft 1966, S. 210.

146) Ahrens, in: Die Verwaltungsregion, S. 42, gibt zu, daß diese Mediatisierung der übrigen Gemeinden problematisch ist, hält die Frage aber auf der Grundlage der Gemeindestruktur für nicht anders lösbar, zumal bei 214 Verbandsgliedern eine effektive Arbeit in dem Verbandsorgan nur

Verbandsversammlung war nach einem festen Schlüssel¹⁴⁷⁾ einwohnerabhängig gestaltet worden. Um einerseits eine Majorisierung durch die Kernstadt zu verhindern, andererseits dieser für wichtige Grundsatzbeschlüsse eine Sperrminorität zu erhalten, war der Anteil der Vertreter der Stadt Hannover in der Verbandsversammlung auf eine Marge zwischen 36 und 40 % fixiert worden. Der Vorstand bereitetete die Beschlüsse der Verbandsversammlung vor und beschloß über die Angelegenheiten, die weder der Beschlußfassung der Verbandsversammlung bedurften noch dem Verbandsdirektor oblagen. In diesem Gremium arbeiteten im wesentlichen die Hauptverwaltungsbeamten der Stadt Hannover, der Landkreise und einiger Gemeinden zusammen. Der Verbandsdirektor wurde ebenso wie die beiden hauptamtlichen Beigeordneten von der Verbandsversammlung auf 12 Jahre gewählt. Er vertrat den Verband nach außen, nahm die Auftragsangelegenheiten wahr und war Verwaltungsleiter; er bereitete die Beschlüsse der Kollegialorgane vor und führte sie aus. Neben den drei Verbandsorganen bestand noch ein Verbandsbeirat, dessen Mitglieder zu einem Drittel von der Aufsichtsbehörde¹⁴⁸⁾ und zu zwei Dritteln von Verbänden und öffentlichrechtlichen Körperschaften bestimmt wurden, deren Aufgaben und Ziele von den Verbandsauf-

bei einer zahlenmäßigen Auswahl der Vertreter gewährleistet sei.

147) Ausführlich hierzu z.B. Becker, a.a.O. S. 50.

148) Aufsichtsbehörde: Regierungspräsident in Hannover, oberste Aufsichtsbehörde: Niedersächsischer Minister des Innern.

gaben berührt wurden. Der Mitwirkung der Wirtschaft, auf deren Repräsentanz in der Verbandsversammlung im Hinblick auf klare politische Verantwortlichkeiten verzichtet wurde, hatte man sich damit im Rahmen eines Gremiums, das Anhörungs- und Informationsrechte hatte, versichert. Der Verband konnte Gebühren und Beiträge erheben und finanzierte sich im übrigen hauptsächlich durch die Verbandsumlage. Daneben erhielt er zweckgebundene Zuweisungen durch das Land. Obwohl das Gesetz auch zweckfreie Zuweisungen vorsah, wurden solche, trotz der häufigen Hinweise des Verbandes auf die Notwendigkeit der qualitativen und quantitativen Verbesserung seiner Finanzausstattung, nicht gezahlt¹⁴⁹⁾ 150). Der Verband hatte im wesentlichen die sich aus § 6 Abs. 1 und 2 GrRG ergebenden Aufgaben auf dem Gebiet der Planung:

- "(1) Der Verband hat zur sinnvollen Gestaltung des Großraumes Hannover durch einheitliche Planung die Entwicklung der Verbandsglieder zu fördern. Er soll sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und entlasten und auf eine Abstimmung aller Interessen hinwirken.
- (2) Der Verband hat in eigener Verantwortung Grundsätze für die Nutzung des Bodens festzulegen. Dabei sind die Erfordernisse der Siedlung, der gewerblichen Wirtschaft und

149) Ahrens, Kommunalwirtschaft 1966, S. 213.

150) Wagener, Neubau, S. 148.

des Verkehrs, der Land- und Forstwirtschaft, der Wasserwirtschaft, der Energie- und Wasserversorgung, der Landschafts- und Heimatpflege und des Schutzes der Natur zu beachten."

Diesen planerischen Selbstverwaltungsaufgaben kam der Verband durch die Aufstellung eines Verbandsplans nach. Dieser Plan war zum einen Regionalplan¹⁵¹⁾, an den die Verbandsmitglieder bei ihren Flächennutzungs- und Bebauungsplänen gebunden sind; der Verbandsplan war zum anderen auch Raumordnungsprogramm¹⁵²⁾ und verpflichtete daher auch die staatlichen Behörden bei ihren planenden und durchführenden Maßnahmen.

Daneben hatte der Verband die in § 6 Abs. 3 GrRG bezeichneten Durchführungskompetenzen:

" (3) Der Verband kann die Erhaltung größerer, von der Bebauung freizuhaltender Flächen, vor allem Wälder, Grünflächen, Wasserflächen und Parks sowie die Vorhaltung von Baugebiete und Bauaustauschgelände für die Verbandsglieder sichern und andere entwicklungsbestimmende Maßnahmen durchführen, soweit es für die Verbandsaufgaben förderlich ist und die Verbandsglieder dazu nicht in der Lage sind."

151) Weber, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, S. 12.

152) Wagener, Neubau, S. 148.

Als Beispiele entwicklungsbestimmender Maßnahmen nennt Ahrens¹⁵³⁾ die Unterstützung von Verbandsmitgliedern bei Infrastrukturmaßnahmen und die Übernahme regionaler Strukturmaßnahmen, für die ein Träger noch fehlt. Jedenfalls konnte es sich bei entwicklungsbestimmenden Maßnahmen niemals um den Verbandsmitgliedern von Hause aus zustehende kommunale Aufgaben handeln, weil das Gesetz in § 9 deren Übertragung an mannigfaltige formelle Voraussetzungen - Förderung des Verbandszwecks, keine Inanspruchnahme der Kompetenz-Kompetenz durch den Landkreis, Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder der Verbandsversammlung, aufsichtsbehördliche Genehmigung - geknüpft hatte. An staatlichen Auftragsangelegenheiten waren dem Verband mit der Planungsüberwachung verbundene Kompetenzen sowie die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörde übertragen worden. Von der Möglichkeit der Delegation weiterer Auftragsangelegenheiten auf dem Verordnungsweg wurde kein Gebrauch gemacht.

Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg.

Sahen einige Autoren¹⁵⁴⁾ schon im Verband Großraum Hannover eine der Idee des Nachbarschaftsverbandes¹⁵⁵⁾ weitestgehend

153) Kommunalwirtschaft 1966, S. 213; ders., in: Die Verwaltungsregion, S. 45; vgl. zu den entwicklungsbestimmenden Maßnahmen auch Ziegler, HdwRR, Artikel: Verband Großraum Hannover, Sp. 3528ff (3535).

angenäherte Konzeption, so sollte dieses theoretische Modell das einzige bleiben, das im wesentlichen lupenrein in die Praxis übernommen wurde. Die baden-württembergische Landesregierung legte nach längerer Erörterung der Problematik mit den betroffenen kreisfreien Städten und Gemeinden Grundsätze zur Lösung des Stadt-Umland-Problems vor¹⁵⁶⁾, die - mit Ausnahme der Räume Heilbronn und Baden-Baden - die Einrichtung von Nachbarschaftsverbänden¹⁵⁷⁾ vorsahen. Nach der entsprechenden am 9.7.1974 ergangenen und am 1.1.1976 in Kraft getretenen gesetzlichen Regelung¹⁵⁸⁾ wurden im Bereich der Großstädte

154) Siehe z.B. Becker, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 49
m.w.N.

155) Vgl. II. 1.

156) Siehe die "Bekanntmachung des Innenministeriums über die Grundsätze der Landesregierung zur Lösung des Stadt-Umland-Problems" vom 20.8.1973 - BW GABl. S. 735ff. Vgl. dazu eingehend Hahn-Brandel, AfK 1974, S. 1ff (11ff); Bulling, DÖV 1975, S. 329ff (333ff); Leidinger, der landkreis 1973, S. 127.

157) Dazu, daß es sich hier um das Nachbarschaftsverbandsmodell von Zimmerer handelt, siehe schon Seeger, Württembergische Gemeindezeitung 1971, S. 205.

158) Viertes Gesetz zur Verwaltungsreform (Nachbarschaftsverbandsgesetz) - BW Ges.-Bl. S. 261.

- Heidelberg-Mannheim,
- Karlsruhe,
- Pforzheim,
- Reutlingen-Tübingen,
- Stuttgart,
- Ulm

Nachbarschaftsverbände als Mehrzweckverbände eingerichtet. Die jeweils im Gesetz genannten kreisfreien Städte, Gemeinden und Landkreise bilden eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Der Nachbarschaftsverband soll die geordnete Entwicklung des Nachbarschaftsbereichs fördern und den Ausgleich zwischen den Interessen der Stadt und ihres Umlandes bewirken. Der Nachbarschaftsverband erhält deshalb als wesentliche Aufgabe die Zuständigkeit für die Flächennutzungsplanung. Soweit gemeinsame Interessen berührt sind, soll der Verband die verbindliche Bauleitplanung, die gemeindliche Entwicklungsplanung und Maßnahmen des Planungsvollzugs der Gemeinden aufeinander abstimmen. Die Gewährung öffentlicher Mittel in diesem Bereich an einzelne Verbandsmitglieder ist vom positiven Votum des Verbandes für die vorgesehene Maßnahme abhängig. Nach dem Gesetz können auf den Verband weitere kommunale Aufgaben übertragen werden. Organe des Verbandes sind die Verbandsversammlung, der Verbandsvorsitzende und fakultativ ein Verwaltungsrat¹⁵⁹⁾.

159) Zu den nur im Nachbarschaftsverband Stuttgart gebildeten Bereichsausschüssen und ihren Aufgaben vgl. Stadt-Umland-Gutachten Bayern, S. 41.

Um eine ausgewogene Verteilung der Stimmgewichte zu erhalten, sieht das Gesetz vor, daß die Vertreter der Kernstadt und der Umlandgemeinden in der Verbandsversammlung mindestens je 40 % aller Stimmen haben müssen¹⁶⁰⁾. Die Finanzierung des Verbandes erfolgt über eine Verbandsumlage.

Verband Großraum Braunschweig.

Durch das Gesetz über die Errichtung eines Verbandes Großraum Braunschweig (GrRG-B) vom 16.10.1973¹⁶¹⁾ wurde der wirtschaftlich eng verflochtene, im östlichen Grenzgebiet Niedersachsens gelegene Bereich Braunschweig mit den Städtebändern Salzgitter-Wolfenbüttel-Braunschweig-Wolfsburg einerseits und Peine-Braunschweig-Helmstedt andererseits¹⁶²⁾ verwaltungsmäßig nach dem Vorbild des Verbandes Großraum Hannover (1962) verbunden. Mitglieder des Verbandes sind die kreisfreien Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie die Landkreise Braunschweig¹⁶³⁾, Helmstedt, Gifhorn, Peine und Wolfenbüttel¹⁶⁴⁾ mit z.Zt. der Verbandsgründung 367 kreisangehörigen Gemeinden¹⁶⁵⁾. Bezüglich

160) Die Landkreise haben in der Verbandsversammlung nur beratende Stimme.

161) NS GVBl. S. 363.

162) In diesem Gebiet lebt ca. ein Siebtel der Bevölkerung Niedersachsens, vgl. Lindhorst, Komm.Bl. 15/1973, S. 1108.

163) Mit Wirkung zum 1.3.1974 wurde der Landkreis Braunschweig aufgelöst.

der Verbandsorgane besteht gegenüber dem Verband Großraum Hannover (1962) der Unterschied, daß nur die Landkreise und kreisfreien Städte, nicht aber kreisangehörige Gemeinden, Vertreter in die Verbandsversammlung entsenden. Im Gegensatz zu Hannover hat man auf die Einrichtung eines Verbandsbeirates verzichtet. Der Aufgabenbestand beider Großraumverbände ist fast identisch. Auch der Braunschweiger Verband ist Träger der Regionalplanung. An Durchführungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises obliegen beiden Verbänden die Erhaltung größerer, von der Bebauung freizuhaltender Flächen und die Bodenbevorratung. Der Verband Großraum Braunschweig hat keine Zuständigkeit für entwicklungsbestimmende Maßnahmen, dafür aber enumerativ weitere Selbstverwaltungsaufgaben neben¹⁶⁷⁾ den Verbandsmitgliedern erhalten, nämlich den Ausbau und die Unterhaltung bedeutsamer Erholungseinrichtungen, den öffentlichen Nahverkehr, die Wasser- und Energieversorgung sowie die Abfall- und Abwasserbeseitigung. Insoweit¹⁶⁸⁾ und darüberhinaus¹⁶⁹⁾ kann der Verband Großraum

164) Mit Ausnahme von Bad Harzburg.

165) Lindhorst, Komm. Bl. 15/1973, S. 1108.

166) Gemeint ist der Verband Großraum Hannover nach dem GrRG vom 14.12.1962.

167) Die Aufgabenübernahme durch den Verband war in Hannover deutlich subsidiär gestaltet.

168) Mit Ausnahme der Energieversorgung und der Abfallbeseitigung, vgl. § 8 Abs. 1 GrRG-B.

169) Vgl. die Regelung in § 8 Abs. 2 GrRG-B.

Braunschweig erheblich leichter, als dies die Verbandsordnung für Hannover vorsah, Selbstverwaltungsaufgaben seiner Mitglieder an sich ziehen. Ausmaß und Modalitäten der staatlichen Auftragsangelegenheiten halten sich bei beiden Verbänden in etwa die Waage¹⁷⁰⁾.

Verband Großraum Hannover (1974).

Mit der kommunalen Neugliederung im Raum Hannover wurde auch das Gesetz zur Ordnung des Großraumes Hannover neu gefaßt¹⁷¹⁾ und trat am 1.3.1974 in Kraft. Die Landeshauptstadt Hannover wurde durch Eingemeindungen erheblich¹⁷²⁾ vergrößert und das Umland nach Auflösung der Landkreise Burgdorf, Neustadt, Springe und Hannover in einem neuen Ringkreis Hannover zusammengeschlossen, der noch 20 Gemeinden¹⁷³⁾ mit insgesamt ca. 515000 Einwohnern auf einer Fläche von rd. 2100 qkm enthält. Die entscheidende Änderung des Gesetzes über den Verband Großraum

170) Der Verband Großraum Braunschweig wurde durch Gesetz vom 26.5.1978 (NSGVBl. S. 420) wieder aufgelöst.

171) NS GVBl. S. 57ff.

172) Von bisher 135 qkm und 514000 Einwohner auf 204 qkm und 573000 Einwohner; vgl. Stadt-Umland-Gutachten Bayern, S. 43.

173) 7 Gemeinden in der verstädterten Kernrandzone mit insgesamt 212000 Einwohnern und 13 Gemeinden im weiteren Umland mit zusammen 304000 Einwohnern; vgl. Kiehm, Komm. Bl. 15/1973, S. 1106.

Hannover ist die, daß sein Parlament, die Verbandsversammlung, nicht mehr indirekt vom Rat der Stadt Hannover, den beteiligten Landkreisen oder Gemeinden gewählt wird, sondern daß hierüber die Bevölkerung des Verbandsgebietes direkt entscheidet. Einen Verbandsbeirat gibt es nicht mehr. Jedoch können die Ausschüsse der Verbandsversammlung bis zu einem Drittel ihrer Stärke Personen enthalten, die nicht zugleich Mitglieder der Verbandsversammlung sind. Der Aufgabenbereich des Verbands ist gegenüber der Regelung des Jahres 1962 bedeutend erweitert worden. Als Träger der Regionalplanung soll der Verband Regionale Fachpläne für die Sachbereiche

- Krankenhäuser,
- Erwachsenenbildung,
- Erholungseinrichtungen,
- Wasser- und Energieversorgung,
- Abfall- und Abwasserbeseitigung,
- Verkehrswege und dazugehörige Anlagen

sowie einen Rahmenplan für die Schulentwicklung aufstellen. Auch die Durchführungskompetenzen des Verbandes sind vergrößert worden. So ist der Verband für den öffentlichen Nahverkehr sowie für die Sicherstellung des Rettungsdienstes und des Krankentransports im Verhältnis zu den Verbandsmitgliedern ausschließlich zuständig; in weiteren, in § 11 GrRG-H abschließend genannten Aufgabenbereichen des eigenen Wirkungskreises kann der Verband neben den Verbandsmitgliedern tätig werden. Teilbereiche dieses Aufgabenkataloges, nämlich den Ausbau und die

Unterhaltung bedeutsamer Erholungseinrichtungen, die Wasserversorgung, die Abwasser- und die Abfallbeseitigung, kann der Verband aufgrund der ihm eingeräumten Kompetenz-Kompetenz ganz an sich ziehen sowie weitere Einrichtungen und Aufgaben auf Antrag eines Verbandsmitgliedes übernehmen. Im übertragenen Wirkungskreis erfüllt der Verband die Aufgaben der höheren und unteren Landesplanungsbehörde; zusätzliche Auftragsangelegenheiten können durch Verordnung auf ihn delegiert werden.

Die Regelung des GrRG-H wird allgemein nicht als eine abschließende Lösung des Stadt-Umland-Problems im Raum Hannover angesehen; auf lange Sicht glaubt man, daß hier eine große Regionalstadt entstehen wird¹⁷⁴).

Stadtverband Saarbrücken.

Durch Art. 4 des Gesetzes Nr. 985 zur Änderung des Kommunal-selbstverwaltungsgesetzes vom 13.12.1973¹⁷⁵) wurde mit Wirkung

174) Kipker, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 489f; Kiehm (Verbandsdirektor des Verbandes Großraum Hannover), Komm. Bl. 15/1973, S. 1107; Niedersächsischer Minister des Innern, Presseinformation Nr. 130/73 vom 13.6.1973, zitiert nach Stadt-Umland-Gutachten Bayern, S. 44.

175) AB1. des Saarlandes 1973 S. 829ff (837ff).

zum 1.1.1974 im Verdichtungsgebiet um die saarländische Landeshauptstadt der Stadtverband Saarbrücken gegründet. Auf einem Raum von 410 qkm mit 397200 Einwohnern umfaßt der Verband die enorm¹⁷⁶⁾ vergrößerte Stadt Saarbrücken und die Gemeinden des aufgelösten¹⁷⁷⁾ Landkreises Saarbrücken. Der als Gemeindeverband und Gebietskörperschaft bezeichnete Stadtverband Saarbrücken wird in der Stadtverbandsordnung weiter charakterisiert als ein der fortschreitenden Integration dienender Verband der benachbarten Gemeinden des Großraumes Saarbrücken, der die überörtlichen, in ihrer Bedeutung auf das Verbandsgebiet beschränkten öffentlichen Aufgaben im Rahmen der Gesetze durch die von der Bürgerschaft der verbandsangehörigen Gemeinden gewählten Organe in eigener Verantwortung erfüllt¹⁷⁸⁾. Diese Organe sind neben dem direkt gewählten Stadtverbandstag der Stadtverbandsausschuß und der Stadtverbandspräsident¹⁷⁹⁾. Der Verband hat das Recht, Steuern und sonstige Abgaben sowie Um-

176) Um 12 Gemeinden und Gebietsteile weiterer Gemeinden von bisher 53 qkm mit 128000 Einwohnern auf 168 qkm mit 214000 Einwohnern - Zahlen nach Dingfelder, der landkreis 1974, S. 111ff und Stadt-Umland-Gutachten Bayern, S. 48.

177) § 51 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 986, Abl. des Saarlandes 1973, S. 852ff.

178) § 1 Abs. 1 und 2 der Stadtverbandsordnung.

179) Entsprechen beim Verband Großraum Hannover etwa dem Verbandsausschuß und dem Verbandsdirektor.

lagen zu erheben. Soweit die eigenen Einnahmen nicht ausreichen, erhält der Verband Mittel im Wege des kommunalen Finanzausgleichs. Der Stadtverband übernimmt die bisher von dem Landkreis und der kreisfreien Stadt Saarbrücken gewährten Selbstverwaltungsaufgaben der Kreisebene sowie die den Landkreisen übertragenen Auftragsangelegenheiten¹⁸⁰⁾. Als gesetzliche Pflichtaufgabe aus dem gemeindlichen Bereich ist dem Verband die Flächennutzungsplanung für das Verbandsgebiet zugewiesen. Weitere Selbstverwaltungsaufgaben können die verbandsangehörigen Gemeinden von sich aus an den Verband delegieren; andererseits hat der Verband insoweit auch die an eine Zweidrittelmehrheit im Stadtverbandstag und die aufsichtliche Genehmigung gebundene Kompetenz-Kompetenz, sofern die Übernahme notwendig ist, um einem Bedürfnis der Einwohner in einer dem öffentlichen Wohl entsprechenden Weise zu genügen, und die zu übernehmende Aufgabe das Leistungsvermögen der beteiligten Gemeinden übersteigt¹⁸¹⁾.

180) Nach § 8a der Gemeindeordnung i.d.F. des Gesetzes Nr. 985 erfüllt jedoch die Stadt Saarbrücken für das Gebiet des Stadtverbandes alle Aufgaben, die den Landräten als unteren staatlichen Verwaltungsbehörden obliegen.

181) § 4 Abs. 5 der Stadtverbandsordnung.

IV. Stadt-Umland-Lösungen in anderen Ländern.

Die Stadt-Umland-Frage ist kein spezifisch deutsches, sondern ein weltweites Problem, um dessen Bewältigung in verstärktem Maße spätestens seit der Mitte des vorigen Jahrzehnts sich auch unsere Nachbarstaaten bemühen¹⁸²⁾. Ein Blick über den nationalen Zaun darf indessen nicht dazu verleiten, die im Ausland praktizierten Modelle als Vorbilder für die Lösung der Stadt-Umland-Problematik in der Bundesrepublik Deutschland anzusehen. Zum einen sind Struktur und Aufgabenbestand unterer kommunaler Verwaltungseinheiten in anderen Ländern nicht überall mit denjenigen unserer Gemeinden vergleichbar¹⁸³⁾; zum zweiten ist anderen Rechtsordnungen eine dem deutschen Recht entsprechende Garantie kommunaler Selbstverwaltung häufig fremd¹⁸⁴⁾; drittens schließlich sind die kommunalen Einheiten in unseren Nachbarländern auch durchweg in einen anderen allgemeinen Verwaltungsaufbau hineingestellt¹⁸⁵⁾.

182) Vgl. die Nachweise bei Wagener, Neubau, S. 229ff.

183) Dies wird besonders deutlich beim kommunalen Aufbau in den USA; Wagener, Neubau, S. 250ff.

184) z.B. dem französischen und dem englischen Kommunalrecht.

185) Wagener, Neubau, S. 229ff.

Trotz erheblicher national-administrativer Unterschiedlichkeiten lassen sich im wesentlichen zwei Richtungen verfolgen: während etwa Länder wie Dänemark¹⁸⁶⁾ und Großbritannien¹⁸⁷⁾ nichtverbandliche Lösungen bevorzugen, hat sich die Mehrzahl unserer Nachbarn¹⁸⁸⁾ für Formen der Stadt-Umland-Verwaltung entschieden, die im Hinblick auf Größe, Aufgabenbestand und innere Organisation - insbesondere indirekte Wahl zu den Vertretungskörper-

186) Das Problem des Raumes Kopenhagen ist allerdings noch nicht abschließend gelöst; dabei ist auch ein Verbandsmodell im Gespräch; vgl. Lemke, DVBl. 1970, S. 771ff.

187) Wagener, Neubau, S. 230ff; Dietz, Der Gemeinderat 1968, S. 181f; Brandel, Der Europäische Gemeindetag 1973, S. 30f; Hahn-Brandel, Der Gemeindetag 1974, S. 322f.

188) Frankreich: Communautés urbaines

a) Pflichtverbände nach Art. 3 des Gesetzes Nr. 1069 vom 31.12.1966:

Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg;

b) Freiverbände nach Art. 2 des Gesetzes Nr. 1069 vom 31.12.1966:

Dunkerque, Montceau-Les Mines-Le Creusot, Cherbourg, Le Mans.

Vgl. im einzelnen Hessischer Städte- und Gemeindebund, CO UR LY. Siehe auch Brandel, a.a.O.; Dausen, DÖV 1974, S. 342.

Italien: Piano intercomunale Milano (PIM) und Pavia (PIP); vgl. Brandel, a.a.O.

schaften - Mehrzweckverbandsmodellen am nächsten kommen.

Zweiter Teil

Entstehungsgeschichte des UF.

I. Abriß über die Gebietsreform in Hessen.

Das Land Hessen wurde nach dem 2. Weltkrieg von den Siegermächten ohne große Rücksicht auf gewachsene politische, geographische und landsmannschaftliche Bindungen aus ehemals hessischen und preußischen Gebietsteilen zusammengesetzt¹⁸⁹⁾. Es wurde deshalb schon früh die Forderung nach einer umfassenden Verwaltungsreform mit dem Ziel einer Vereinheitlichung des Rechts und des Behördenaufbaus in dem neuen Bundesland erhoben. Bereits in den Jahren 1947 und 1948 legte die von der Landesregierung eingesetzte "Kabinettskommission zur Vorbereitung der Verwaltungsreform" - die sog. Brill-Kommission - Berichte zur Reform

Belgien: Agglomérations Brüssel, Antwerpen, Charleroi, Gent und Lüttich; vgl. Brandel, a.a.O.

Niederlande: Geweste

- a) Gewest Rijnmond; vgl. hierzu außer Brandel, a.a.O. auch Leuters-Stüer, Städte- und Gemeindebund 1974, S. 279ff; van der Harten, Der Gemeinderat 1969, S. 274ff.

der Kommunal- und Staatsverwaltung vor¹⁹⁰⁾. Markantestes Ergebnis der Nachkriegsreform war das Gesetz zur Neuordnung der Mittelstufe der Verwaltung vom 7.5.1953¹⁹¹⁾.

In jüngerer Zeit, etwa um die Mitte der 60er Jahre, setzte sich in Wissenschaft und Praxis immer mehr die Überzeugung durch¹⁹²⁾, daß die bestehende Verwaltungsstruktur vielfach nicht mehr den Anforderungen genügen könne, denen sich die Verwaltung im modernen Sozialstaat gegenübergestellt sehe. Der immer stärker werdenden Tendenz zur Reform der Verwaltung an Haupt und Gliedern¹⁹³⁾ folgend, berief der hessische Ministerpräsident, ebenso wie andere Landesregierungen, im Sommer 1966 eine Sachverständigenkommission für Verwaltungsreform und Verwaltungsvereinfachung, bestehend aus einem federführenden Minister als Vorsitzendem und Vertretern der Wissenschaft und der einzelnen Stufen der Verwaltung.

189) Vgl. zur Geschichte Püttner, AfK 1969, S. 266f.

190) Die Verwaltungsreform in Hessen, Bände I und II. Zu den Zielen der damaligen Reformbestrebungen siehe eingehend Wagener, Neubau, S. 113ff.

191) GVBl. S. 93.

192) Bahnbrechend das Gutachten Webers für den 45. Deutschen Juristentag 1964.

193) Zum geistesgeschichtlichen Hintergrund vgl. Seele, der landkreis 1972, S. 11.

Die territoriale Neugliederung begann in Hessen, bedingt durch besondere Gegebenheiten, anders als in anderen Bundesländern, auf der Ebene der Regierungsbezirke. Zum einen drängte die kaum tragbare Struktur des aus zwei getrennten Hälften bestehenden alten Regierungsbezirks Darmstadt nach Reform; zum anderen brachte die hessische parlamentarische Opposition, damals CDU¹⁹⁴⁾ und F.D.P.¹⁹⁵⁾, schon frühzeitig Pläne ins Gespräch, die die Bildung von Verwaltungsregionen¹⁹⁶⁾ anstelle der Landkreise und Regierungsbezirke zum Ziel hatten. Nachdem aufgrund der politischen Machtverhältnisse eine grundsätzliche Entscheidung für die Beibehaltung der Regierungsbezirke gefallen war, die im wesentlichen mit der Forderung nach Freihaltung der Ministerialinstanz von der Verwaltung einerseits und mit dem Erfordernis einer überörtlichen staatlichen Verwaltung andererseits begründet wurde¹⁹⁷⁾, blieb zur Bezirksreform nur ein geringer Spielraum. Der Regierungsbezirk Kassel hatte nie zur Disposition gestanden; fraglich war nur, ob im Süden das gesamte Gebiet zu einem Regierungsbezirk zusammengefaßt oder in zwei neue Bezirke Süd- und Mittelhessen aufgegliedert werden sollte. Die Landesregierung entschied sich im Hinblick darauf,

194) LT-Drucks. 5/1361 und 6/681.

195) LT-Drucks. 5/1686 (Planungsregionen) und 6/939 (als Großkreise bezeichnete Verwaltungsregionen).

196) Vgl. FN 108.

197) Verwaltungsreform, S. 21ff.

daß die Verflechtung wesentlicher Teile Mittelhessens mit dem Rhein-Main-Gebiet die Bildung eines sinnvollen Regierungsbezirks Mittelhessen nicht zulasse¹⁹⁸⁾, für die erste Lösung; das entsprechende Gesetz¹⁹⁹⁾ trat am 6.5.1968 in Kraft. Es stehen sich nun in Hessen zwei recht ungleichgewichtige Regierungsbezirke mit einem erheblichen Wirtschaftsgefälle gegenüber: der südliche Regierungsbezirk Darmstadt mit dem wirtschaftsstarken Rhein-Main-Gebiet umfaßte 1968 24 Landkreise und 6 kreisfreie Städte mit fast 4 Mio Einwohnern auf ca. 12 Mio qm Fläche²⁰⁰⁾, der nördliche Regierungsbezirk Kassel mit dem großenteils agrarisch strukturierten Zonenrandgebiet zählte zum gleichen Zeitpunkt 15 Landkreise und 3 kreisfreie Städte mit gut 1,3 Mio Einwohnern auf ca. 9 Mio qm Fläche²⁰¹⁾. Eine geringe Korrektur dieser kaum vergleichbaren Einheiten erfolgte 1974 durch die im Rahmen der Kreisreform gebotene Zuordnung des Gebietes des ehemaligen Landkreises Biedenkopf zum Regierungsbezirk Kassel²⁰²⁾.

198) Verwaltungsreform, S. 24ff.

199) Gesetz über die Grenzen der Regierungsbezirke und den Dienstsitz der Regierungspräsidenten von 29.4.1968
- GVBl. S. 119.

200) Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1969, S. 27f.

201) Vgl. FN 200).

202) Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Biedenkopf und Marburg und der Stadt Marburg (Lahn) vom 12.3.1974
(GVBl. I S. 154).

Mit weiteren gebietlichen Änderungen der beiden hessischen Regierungsbezirke dürfte vor einer umfassenden Länderneugliederung nicht zu rechnen sein²⁰³⁾, sofern überhaupt die Regierungsbezirke als Elemente des Verwaltungsaufbaus bis dahin erhalten bleiben²⁰⁴⁾.

Nachdem mit der Regierungserklärung des hessischen Ministerpräsidenten vom 18.1.1967 die Orientierungsphase für die territoriale Gemeinde- und Kreisreform eingeleitet wurde, sprach die Sachverständigenkommission bereits 1968 erste Empfehlungen für die Reform auf der Gemeindeebene aus²⁰⁵⁾. Dem schloß sich im Juli 1969 eine Veröffentlichung des Hessischen Ministers des Innern an²⁰⁶⁾, die eine Zielkonzeption

203) Voit, in: Voit-Pittermann, S. 6.

204) Die Koalitionsvereinbarung der SPD und F.D.P. in Hessen nach der Landtagswahl vom 27.10.1974 legt unter Innenpolitik 5. Verwaltungsreform, S. 25 fest, daß das Weiterbestehen der Regierungspräsidien noch in dieser Legislaturperiode eingehend zu überprüfen sei. Einzelne Funktionen einschließlich der Stellen können bereits vorab auf andere Verwaltungsträger verlagert werden.

205) Zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden, S. 7ff.

206) Zur Planung der gebietlichen Neuordnung auf der Gemeindeebene in Hessen.

und eine Zusammenstellung aller wichtigen Planungsgrundsätze für die Reform auf der Gemeindeebene beinhaltete. Nach diesen Grundsätzen stellte der Hessische Minister des Innern für das gesamte Land eine Modellplanung auf, in der Neugliederungsmöglichkeiten für jede Gemeinde im einzelnen aufgezeigt wurden. Die Bildung einer SPD/F.D.P.-Koalition im November 1970 brachte eine Bereicherung der Reformpalette dergestalt, daß der kleinere Koalitionspartner ein Großteil seiner Reformvorstellungen in das Koalitionspapier vom 28.11.1970²⁰⁷⁾ aufnehmen konnte. Zur Gemeinde- und Kreisreform heißt es darin wörtlich:

" Gemeindeverwaltungsreform

Die zukünftige hessische Gemeinde ist die Einheitsgemeinde mit einheitlicher Gemeindevertretung, einem Gemeindevorstand und einem einheitlichen Haushaltswesen.

Die Größe der hessischen Gemeinden wird in Fortführung der bisherigen Vorstellungen eine Modellplanung aufzeigen, ... Die Modellplanungen sind von der Grundvorstellung geleitet, daß örtliche Verwaltungseinheiten bei einer kommunalen Neugliederung, ohne Mindestgrößen zu fixieren, so abgegrenzt sein sollen, daß sie unter Berücksichtigung von Siedlungsraum und Topografie nach Fläche, Bevölkerungszahl und Leistungsfähigkeit die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft allein und eigenverantwortlich erledigen können, wobei die Erreichbarkeit der Verwaltung in zumutbarer Zeit gesichert sein muß (kein Zahlendogma).

207) Vollständiger Text in: Der Gemeindetag 1970, S. 394-397.

Kreisreform

Die Grenzen der Kreise und kreisfreien Städte sind zu überprüfen. Die Schaffung einer einheitlichen und übersichtlichen Verwaltung auf der Kreisebene und der kreisfreien Stadt sieht die Zusammenfassung aller geeigneten staatlichen Verwaltungsfunktionen in diesem Bereich vor (Prinzip: Einheit der Verwaltung)".

Bei der politischen Durchsetzung dieses Programms wurde zunächst das Problem der Klein- und Kleinstgemeinden angepackt. In Hessen hatte sich auf der Basis der Freiwilligkeit die Zahl der Gemeinden von 1945-1970 von 2711 auf 2470 vermindert. Von diesen Gemeindezusammenschlüssen waren allein etwa 170 im Jahre 1970 erfolgt²⁰⁸⁾. Die Größenstruktur der hessischen Gemeinden war höchst unterschiedlich. Ausweislich des Statistischen Jahrbuchs für die Bundesrepublik Deutschland 1969²⁰⁹⁾ hatte knapp die Hälfte der seinerzeit über 2600 Gemeinden weniger als 500 Einwohner, die andere Hälfte bewegte sich zwischen 500 und 5000 Einwohnern; nur 145 Gemeinden, in denen im übrigen fast die Hälfte der Landesbevölkerung lebte, hatten mehr als 5000 Einwohner. Am 31.12.1969²¹⁰⁾ zählten noch 381 Gemeinden unter 200 Einwohner, die kleinste hessische Gemeinde, Wollstein im Landkreis Witzenhausen, beherbergte 4 Personen. Bei dieser

208) Zahlenwerk aus: der landkreis 1971, S. 46.

209) S. 33.

210) Zitiert nach Voit, Der Gemeindetag 1974, S. 38.

recht ungünstigen Ausgangslage hatte schon 1968 die Sachverständigenkommission²¹¹⁾ eine Zweiphasen-Strategie²¹²⁾ entwickelt, wonach das Reformziel, wie es bereits zu dieser Zeit bestand und im Koalitionspapier später akzentuiert wurde, soweit wie möglich im Wege der Freiwilligkeit und erst in der zweiten Phase durch gesetzliche Regelungen erreicht werden sollte. Nach den Kommissionsvorschlägen sollte den Gemeinden mit bis zu 200 Einwohnern eine kurz bemessene Frist zum Zusammenschluß mit anderen Gemeinden gesetzt werden, nach deren fruchtlosem Ablauf eine Zwangszusammenlegung erfolgen sollte. Gemeinden zwischen 200 und 1500 Einwohnern sollte ein Zusammenschluß mit anderen Gemeinden lediglich empfohlen, die Beteiligung an einer Verwaltungsgemeinschaft²¹³⁾ jedoch zur Pflicht gemacht werden. Im übrigen wurde eine finanzielle Förderung von Gemeindezusammenschlüssen befürwortet.

Die Regierung schloß sich prinzipiell den Vorschlägen an und leitete Vorbereitungen zur Verwirklichung der ersten - freiwilligen - Reformphase ein. Als flankierende Maßnahme zu der finanziellen Förderung freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse²¹⁴⁾ wurde im Jahre 1969 mit der parlamentarischen Mehrheit das

211) Zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden, S. 7 und 9ff.

212) So plastisch Hinkel, DVBl 1974, S. 497.

213) Wie sie später durch das KGG vorgesehen wurde.

214) § 9 Abs. 2 Nr. 3 FAG vom 21.12.1964 (GVBl. 1964 S. 233).

Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG)²¹⁵⁾ verabschiedet, das als besondere Form des Zweckverbands den Gemeindeverwaltungsverband und in Anlehnung an die Kommissionsvorschläge die Verwaltungsgemeinschaft vorsieht, und zwar jeweils als Frei- oder Pflichtverband. Der Gegenvorschlag der CDU zur Bildung von Verbandsgemeinden wie in Rheinland-Pfalz (Hessische Verbandsgemeindeordnung)²¹⁶⁾ wurde vom Hessischen Landtag am 27.3.1969 bereits in erster Lesung niedergestimmt. Die Grundentscheidung für die Einheitsgemeinde, wie sie später nochmals im Koalitionspapier vom 28.11.1970 bestätigt wurde, und gegen Organisationsformen wie Samtgemeinde, Amt oder Verwaltungsgemeinschaft baden-württembergischer Prägung war damit gefallen. Die Gemeinden in Hessen machten allerdings von dem im KGG angebotenen Instrumentarium kommunaler Gemeinschaftsarbeit nur zögernd oder gar nicht Gebrauch. Lediglich einige kleine Vorortgemeinden schlossen mit leistungsstarken Nachbargemeinden öffentlichrechtliche Vereinbarungen in Form der Verwaltungsgemeinschaft ab, während Gemeindeverwaltungsverbände jedenfalls bis Dezember 1970 in keinem einzigen Fall als Organisationsform gewählt wurden²¹⁷⁾. Viele Gemeinden erkannten offenbar den Übergangscharakter der Gemeinschaftsar-

215) GVB1. 1969 S. 307.

216) LT-Drucks. 6/1969.

217) Vgl. Muntzke, Der Gemeindetag 1970, S. 392.

beitslösungen und wählten von vornherein den Weg des - mehr oder weniger - freiwilligen Zusammenschlusses. Als Ergebnis der ersten Phase der Gemeindeneugliederung in Hessen war, bezogen auf den 31.12.1969 - 2642 Gemeinden - ein Rückgang um 1409 auf 1233 Gemeinden festzustellen²¹⁸⁾.

Nach Bildung der SPD/F.D.P.-Koalition rückte auch die Reform der Landkreise mehr in den Mittelpunkt. Die Ausgangslage war in Hessen nicht ungünstig. Die 39 hessischen Landkreise verfügten im Durchschnitt über 94000 Einwohner auf 522 qkm Fläche²¹⁹⁾. In den industriellen Zonen des Südens waren Kreise mit durchweg²²⁰⁾ 100000 Einwohnern vorhanden. In vielen Fällen hatten sich über die zumeist schon ca. 150 Jahre bestehenden Kreisgrenzen hinweg wirtschaftsräumliche, verkehrsräumliche und siedlungsräumliche Beziehungen sowie Kommunikationsachsen entwickelt, die durch die überkommenen Kreisgrenzen unnatürlich getrennt wurden; die einheitliche administrative Planung und Durchführung öffentlicher Aufgaben, insbesondere im strukturalpolitischen Bereich, waren hierdurch gehemmt²²¹⁾. Die Überlegungen hinsichtlich des Aufbaus der zukünftigen hessischen

218) Zahlenmaterial nach Voit, Der Gemeindetag 1974, S. 40.

219) Zahlenmaterial nach Püttner, AfK 1969, S. 270.

220) Im einzelnen gab es dennoch unterschiedlichste Größenordnungen auf Kreisebene, wie die Beispiele bei Voit, a.a.O. S. 34, beweisen.

221) Bielefeld, Wozu Verwaltungsreform? S. 17.

Landkreise liefen auf eine bloße Maßstabsvergrößerung hinaus²²²⁾.

Entscheidende Kriterien für die Kreisgröße waren neben den geographischen und topographischen Verhältnissen insbesondere

- Verwaltungs- und Finanzkraft,
- Verflechtungsbereiche der Mittelzentren,
- strukturräumliche Gliederung (Verdichtungsgebiete, Bundesausbaugelände, Zonenrandgebiet),
- gesellschaftliche Integration (das innere Verhältnis der Bevölkerung zum Kreis),
- Überschaubarkeit für den Kreisbürger,
- Sitz der Kreisverwaltung (Mittelzentrum im Sinne der Landesplanung).

Die im Mai 1971 vom Hessischen Minister des Innern als erster Denkanstoß zur Kreisreform herausgegebene Studie²²³⁾ kam deshalb zu dem Ergebnis, ein Landkreis sollte optimal zwischen 15 und 30 Gemeinden umfassen; bei 500 Gemeinden im Lande und 25 kreis-

222) Voit, Der Gemeindetag 1974, S. 34, nennt die künftigen hessischen Landkreise "Großkreise", die im Grunde nichts anderes seien als eben die flächen- und einwohnermäßig größeren Landkreise "alter Art". Aufgrund dieser Definition kann davon ausgegangen werden, daß jedenfalls das von Robert Schmidt 1928 entworfene Großkreismodell bei der hessischen Reformkonzeption nicht Pate gestanden hat.

223) Vorschläge zur gebietlichen Neuordnung auf der Kreisebene in Hessen.

angehörigen Gemeinden je Landkreis ergäben sich 20 Landkreise mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 190000; bei einer durchschnittlichen Flächengröße der Gemeinden nach den Modellplanungen sowie den durchgeführten Zusammenschlüssen und Eingliederungen von ca. 50 qkm würde dies ein Kreisgebiet von ca. 1250 qkm ausmachen. Des weiteren entschloß man sich im Spätjahr 1971²²⁴⁾, ebenso wie in Bayern und Nordrhein-Westfalen, zur Einkreisung bisher kreisfreier Städte; deren Zahl sollte nach Abschluß der Reform von 9 auf 6 sinken.

Die zweite Phase der Gemeindegebiets- und die Kreisreform wurden nun zügig und synchron weitergetrieben. Ab Februar 1972 brachte die Landesregierung Gesetzentwürfe zur Neugliederung der Kreise und der kreisangehörigen Gemeinden - und in drei Fällen zur Einkreisung bisher kreisfreier Städte - ein. Bis Ende 1974 verabschiedete der Hessische Landtag 20 Gesetze²²⁵⁾, durch die die gebietliche Neugliederung auf der Gemeinde- und Kreisebene einen gewissen Abschluß fand.

Das Problem der großen kreisfreien Städte und ihrer Nachbarschaft, insbesondere im Verdichtungsgebiet Rhein-Main, gingen

224) Auf dem Grünberger Parteitag der SPD; vgl. auch Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 201.

225) Vgl. Tabelle VII.

diese Gesetze nicht eindeutig an. Es wurden lediglich auf der Gemeinde- und Kreisebene Maßstabskorrekturen vorgenommen, wobei offen blieb, ob dies im einzelnen genügen sollte oder eine spätere förmliche Stadt-Umland-Lösung angestrebt würde. Das etappenweise Vorgehen der Landesregierung auf diesem Sektor der Territorialreform ist unter dem Gesichtspunkt verständlich, daß eine den gesamten Verdichtungsraum Rhein-Main umfassende Stadt-Umland-Konzeption vor einer Länderneugliederung nicht möglich ist²²⁶⁾. Indessen hatte sich die Landesregierung bereits seit dem Kabinettsbeschluß vom 27.11.1971²²⁷⁾ zur Lösung der Stadt-Umland-Probleme in Hessen auf das Modell von Mehr-

226) Hier sei nur an die Stadtregion Mainz-Wiesbaden sowie an die südhessischen Gebiete erinnert, die zu den Räumen Rhein-Neckar oder Aschaffenburg tendieren.

227) Zitiert nach Graues Papier, S. 3ff:

" Soweit es zur Sicherstellung einer planerischen Gesamtkonzeption und eines in Anbetracht der strukturellen und funktionellen Verflechtungen zwischen Kernstadt und Umland notwendigen einheitlichen Aufgabenvollzugs erforderlich ist, sollen ausgehend von dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Mehrzweckpflichtverbände gebildet werden, deren territoriale Abgrenzung und Aufgabenbereiche von dem Innenminister im Einzelfall erarbeitet werden. Für jeden Mehrzweckpflichtverband wird ein gesonderter Gesetzentwurf vorgelegt.

Für das Jahr 1976 ist die Direktwahl der Mandatsträger

zweckpflichtverbänden festgelegt, abgesehen von der räumlichen Abgrenzung des Mehrzweckpflichtverbandes Frankfurt aber keine

vorgesehen.

Als Aufgabenbereiche kommen nach Prüfung durch den Minister des Innern u.a. in Betracht:

- Planung der Flächennutzung
- Bodenbevorratung
- Verkehrsverbund
- Verkehrsplanung
- Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens
- Überörtliche Freizeit- und Erholungsanlagen
- Aufgaben des Umweltschutzes
- Wirtschaftsentwicklung
- Energieversorgung, Wasserversorgung, Entwässerung, Müllbeseitigung

Es besteht Einvernehmen, daß nicht alle im Stadt-Umland-Bereich anstehenden Probleme allein mit Maßnahmen der Verwaltungsreform gelöst werden können. Der Vollzug der Verwaltungsreform muß deshalb u.a. durch folgende Maßnahmen ergänzt werden:

- einen Finanzausgleich, der Einrichtungen und Aufgaben in Kernstadt und Umland neu bewertet. Er soll gewährleisten, daß der Mehrzweckpflichtverband unabhängig von Umlagen eine finanzielle Mindestausstattung erhält.

weiteren Standorte für solche Verbände genannt²²⁸⁾.

- eine grundsätzliche städtebauliche Konzeption, um die großen Städte wieder menschenwürdiger zu gestalten.

Der Einzugsbereich des Mehrzweckpflichtverbandes Frankfurt wird wie folgt abgegrenzt:

Stadt Frankfurt am Main

Stadt Offenbach

Landkreis Offenbach

Taunuskreis (Obertaunuskreis und Landkreis Usingen)

Main-Taunus-Kreis.

Der Minister des Innern prüft, welche Gemeinden der derzeitigen Kreise Friedberg, Groß-Gerau und Hanau in den Pflichtverband einzubeziehen sind. Hierbei beachtet der Minister des Innern die in den Vereinbarungen für ein gemeinsames Reformkonzept der Regierungsfractionen erfolgten Festlegungen."

228) Außer dem Umlandverband Frankfurt sind keine weiteren Pflichtverbände in Hessen zustandegekommen. Lediglich im Raum Kassel wurde auf freiwilliger Basis der "Zweckverband Raum Kassel" als Mehrzweckverband nach den Vorschriften des KGG zwischen dem Landkreis Kassel, der Stadt Kassel und 9 Umlandgemeinden gebildet. Der Verband hat vornehmlich Planungskompetenzen. So steht ihm die Aufgabe der Flächennutzungsplanung nach § 5 BBauG zu sowie die Entwicklungsplanung für den Verbandsbereich.

II. Modellvorstellungen zur Lösung des Stadt-Umland-Problems im Rhein-Main-Gebiet.

1. Regionalplanerische Grundlagen.

Schon Anfang des 19. Jahrhunderts zutage getretene Bestrebungen²²⁹⁾ zur administrativen Zusammenfassung von Teilen des Rhein-Main-Gebietes hatten durch das PrZwVG vom 19.7.1911²³⁰⁾ neue aber vergebliche Nahrung erhalten. Die den Wirtschaftsraum durchtrennenden Staatsgrenzen von Preußen, Bayern und Hessen bildeten ein zu hohes Hindernis. Mit den ersten Erfolgen des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk wurde auch im Rhein-Main-Gebiet zu Anfang der 30er Jahre der Ruf nach Regionalplanung laut.

Der letzteren Aufgabe kommt der Verband durch die Aufstellung eines kommunalen Entwicklungsplans nach, der die verbandsangehörigen Städte und Gemeinden bei ihrer Bauleitplanung binden soll. Daneben hat der Verband Durchführungskompetenzen auf den Gebieten der Wasserversorgung, des Abwasserwesens und der Abfallbeseitigung; vgl. Bielefeld, Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/45, S. 2483.

229) Zur Geschichte der RPU vgl. v. Hesler, Die Regionale Planungsgemeinschaft Untermain, S. 33.

230) Siehe FN 119).

Der Frankfurter Stadtrat Niedermeyer²³¹⁾ skizzierte 1932 in der Zeitschrift "Das neue Frankfurt" eine Planungsregion, die mit einem Radius von 50 km um Frankfurt die Städte Mainz, Wiesbaden, Gießen, Wetzlar, Marburg, Aschaffenburg und Darmstadt umfaßte. Auch diese Idee wurde nicht verwirklicht. Erst 33 Jahre später konstituierte sich in diesem Raum ca. 3 Jahre nach Erlaß des Hessischen Landesplanungsgesetzes vom 4.7.1962²³²⁾ in wesentlich bescheidenerem Zuschnitt²³³⁾ die RPU als erste Regionale Planungsgemeinschaft²³⁴⁾ in Hessen. Die RPU ist als Zweckverband Körperschaft des öffentlichen Rechts und für das Gebiet der Planungsgemeinschaft Träger der Regionalplanung^{234a)}. Dies schlägt sich nieder in der Aufgabe, einen Regionalen Raumordnungsplan als Teil des Landesentwicklungsprogramms aufzustellen und fortzuschreiben. Durchführungskompetenzen hat die RPU nicht.

231) Zitiert nach v. Hesler, a.a.O.

232) GVBl. 1962 I S. 311.

233) Einer Ausdehnung der Planungsregion nach den Vorstellungen Niedermeyers standen nach 1945 die Grenzen der Bundesländer Rheinland-Pfalz und Bayern entgegen.

234) Zur Abgrenzung der RPU vgl. Karte I.

234a) Zur Ausgestaltung der Regionalen Planungsgemeinschaften in der Bundesrepublik Deutschland siehe umfassend Becker-Marx, HdwRR, Artikel: Regionale Planungsgemeinschaften, Sp. 2610ff. Vgl. auch Gunkel, der landkreis 1964, S. 117f.

2. Die Modelle im einzelnen.

a) Regionalstadt (Möller).

Den ersten Diskussionsvorschlag zur gebietlichen Neuordnung des Einzugsbereichs der Stadt Frankfurt veröffentlichte im Januar 1971 nach langjähriger Vorarbeit eine vom Magistrat dieser Stadt eingesetzte Arbeitsgruppe für Stadtentwicklung und Regionalplanung. Das Modell, das unter der Bezeichnung "Möller-Plan"²³⁵⁾ bekannt geworden ist, sieht, vergleichbar dem Vorschlag der Stadt Hannover²³⁶⁾, eine großräumliche Einheitsgemeinde vor, wie sie bei dem Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin im Jahre 1920 der Neuordnung zugrunde gelegen hatte²³⁷⁾. Von der gebietlichen Ausdehnung der Regionalstadt Frankfurt her werden die Varianten B 2²³⁸⁾ und B 3²³⁹⁾ unterschieden, wobei B 3 die

235) Möller war der damalige Oberbürgermeister von Frankfurt und setzte sich für dieses Modell sehr engagiert ein; siehe z.B. Der Städtetag 1971, S. 317ff.

236) Vgl. Erster Teil unter II. 3.

237) Vgl. Engeli-Haus, Quellen, S. 580 und Machalet, Die Berliner Bezirksverwaltung, passim.

238) Variante B 2 nach dem Gebiets- und Einwohnerstand 1968:

Fläche: 1051 qkm

Einwohner: 1342000

Stadt Hanau und ihr Umland einschließt²⁴⁰⁾. Der Verwaltungsaufbau ist dreistufig dezentral vorgesehen. Die gesamte Regionalstadt soll beim Modell B 2 in 5, beim Modell B 3 in 6 Bezirke, die nicht mehr Gemeindequalität haben, aufgeteilt werden. Abgesehen von dem das Kerngebiet der jetzigen Stadt Frankfurt umfassenden größten Bezirk Mitte sollen in etwa gleichstarke Bezirkseinheiten entstehen. Die Ebene der bisherigen Gemeinden soll als dritte Verwaltungsstufe erhalten bleiben.

Betroffene Gebietskörperschaften: 84 Gemeinden incl.

Frankfurt und Offenbach

2 kreisfreie Städte

7 Landkreise, davon

6 teilweise

239) Variante B 3 nach dem Gebiets- und Einwohnerstand 1968:

Fläche: 1250 qkm

Einwohner: 1519000

Betroffene Gebietskörperschaften: 104 Gemeinden excl.

Frankfurt, Offenbach und

Hanau

3 kreisfreie Städte

7 Landkreise, davon

6 teilweise

Angaben nach Bericht einer Arbeitsgruppe, S. 10c und 10e.

240) Zur genauen Abgrenzung beider Varianten vgl. Karten II und III.

Das Parlament der Regionalstadt soll von der Bevölkerung direkt gewählt werden. Der an der Spitze der regionalstädtischen Verwaltung stehende Regionalmagistrat soll folgende zentrale Aufgaben haben:

- Finanz- und Investitionshoheit,
- Planungshoheit einschließlich der Verfügung über die kommunalen Flächen,
- alle aus dem Bereich der sogenannten "Funktionellen Organisation" herrührenden Grundfunktionen, soweit diese im Rahmen einer Gesamtentwicklungsplanung auszuüben sind²⁴¹⁾.

Für die Bezirke ist eine Bezirksstadtverordnetenversammlung vorgesehen. Ein Bezirksmagistrat soll die den Bezirken obliegenden Kompetenzen wahrnehmen, wobei die Aufgabenverteilung zwischen der Regionalstadt und den Bezirken allein nach Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten zu erfolgen hat²⁴²⁾.

241) Bericht einer Arbeitsgruppe, S. 13. Nicht erläutert wird, was unter Grundfunktionen aus dem Bereich der funktionellen Organisation konkret zu verstehen ist. Die vage Formulierung läßt zugunsten der Regionalstadt nach Bedarf quantitative und qualitative Manipulationen am grundsätzlich dezentral verteilten Gesamtaufgabenbestand offen; zum Begriff Gesamtentwicklungsplanung vgl. den Exkurs im Dritten Teil unter II. 2.f).

242) Die Regionalstadt Frankfurt, in: Ein Beitrag zur Diskussion - Regionalstadt Frankfurt, ohne S.

Auf der dritten Ebene sollen Ortsbeiräte gewählt werden²⁴³⁾, die gegenüber den Bezirksmagistraten im Entwurf nicht näher ausgeführte Konsultations- und Ausführungsaufgaben haben können.

b) Großraum Frankfurt/Main (F.D.P.).

Im August 1971 einigten sich die F.D.P.-Landtagsfraktion und der Fachausschuß dieser Partei für die Verwaltungsreform auf einer Klausurtagung in Schotten ebenfalls auf ein Regionalstadtmmodell zur Lösung des Stadt-Umland-Problems im Raum Frankfurt. In der räumlichen Abgrenzung ist der Vorschlag der F.D.P. der Variante B 2 des Möller-Plans vergleichbar²⁴⁴⁾, unterscheidet sich aber von der Konzeption der Stadt Frankfurt dadurch, daß eine Untergliederung der Regionalstadt in 10 bis 20 Bezirksstädte²⁴⁵⁾ vorgesehen ist und eine weitere Dezentralisierung von Aufgaben auf die Ebene der ehemaligen Gemeinden entfällt. Die Großraumverwaltung soll folgende

243) Möller, Der Städtetag 1971, S. 318.

244) Im F.D.P.-Vorschlag, S. 9, wird die Fläche des Großraums allerdings mit 1208,21 qkm und die Einwohnerzahl mit 1460732 angegeben.

245) Über Größe und Schnitt der Bezirksstädte enthält der Vorschlag keine Einzelheiten.

zentrale Kompetenzen haben:

- Planungshoheit,
- Finanzhoheit,
- Organisationshoheit,
- alle Aufgaben, die im Großraum nur einheitlich geplant und erfüllt werden können.²⁴⁶⁾

Die Bezirksverwaltungen sind im Rahmen der für den Großraum aufgestellten Grundsätze für alle Angelegenheiten ihres Bezirks zuständig, wobei enumerativ auf folgende Aufgabengebiete verwiesen wird²⁴⁷⁾:

- Haushalts- und Finanzplanung,
- Einstellung des Personals,
- Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen in der Bezirksstadt,
- Schulbauplanung,
- Katastrophenschutz,
- Bildungs- und Kultureinrichtungen,
- Sozialeinrichtungen,
- Altenbetreuung,
- Jugendeinrichtungen,
- Sportstättenbau,
- Krankenanstalten,

²⁴⁶⁾ F.D.P.-Vorschlag, S. 2.

²⁴⁷⁾ F.D.P.-Vorschlag, a.a.O.

- Bebauungspläne und vorbereitende Flächennutzungsplanung,
- Grünflächenplanung,
- Verwaltungsbauten,
- Verkehrseinrichtungen.

c) Stadtkreis Frankfurt (CDU).

Ebenfalls im August 1971 veröffentlichten die Arbeitsgruppe "Kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform" des CDU-Bezirksverbandes Untermain-Kinzig und die CDU-Fraktion der Regionalen Planungsgemeinschaft Untermain ein auf den Verdichtungsraum Frankfurt bezogenes Modell des erweiterten Stadtkreises²⁴⁸⁾. Das aufgrund der Umlandverflechtungen der Städte Frankfurt und Offenbach zu gliedernde Gesamtgebiet²⁴⁹⁾ soll in 2 den Kernbereich bildende Stadteinheiten Frankfurt²⁵⁰⁾ und Offenbach sowie in 13 Umlandstädte, mithin in 15 Stadteinheiten²⁵¹⁾,

248) Vgl. im Ersten Teil unter II. 2.

249) Nach dem Stand von 1969 umfaßt das Stadtkreisgebiet eine Fläche von ca. 1070 qkm mit 1442285 Einwohnern in 86 Städten und Gemeinden, vgl. Der Stadtkreis Frankfurt, S. 14.

250) Die Stadteinheit Frankfurt schließt das Gebiet der seitherigen kreisfreien Stadt Frankfurt ein abzüglich der Stadtteile (Stand: 31.12.1969) Heddernheim, Niederursel, Berkersheim, Bonames, Fechenheim, Seckbach, Goldstein, Schwanheim, Höchst, Nied, Sindlingen, Sossenheim, Unter-

eingeteilt werden. Die Stadteinheiten²⁵²⁾ haben den Charakter kreisfreier Städte mit eigenen Verwaltungen und direkt gewählten Parlamenten. Die 15 Städte bilden zusammen den Stadtkreis, dessen Finanzbedarf durch Umlagen der stadtkreisangehörigen Gemeinden gedeckt werden soll. Die Kompetenzverteilung soll in der Weise erfolgen, daß die Stadteinheiten originär alle Zuständigkeiten kreisfreier Städte haben abzüglich der auf den Stadtkreis zu übertragenden Aufgaben²⁵³⁾:

- Sonderschulen,
- berufsbildende Schulen,
- Theater,
- Museen mit überörtlichen bzw. überregionalen Sammlungen von entsprechender Bedeutung,
- Gesundheitswesen,
- überörtliche Sport- und Freizeitzentren,
- Investitionen im Sozialbereich mit Ausnahme der Kindertagesstätten,

liederbach und Zeilsheim sowie des Flughafengebiets, die anderen Stadteinheiten zugeschlagen werden, zuzüglich Neu-Isenburg.

251) Zur genauen Abgrenzung der Stadteinheiten siehe Tabelle VIII.

252) Innerhalb der Stadteinheiten besteht die Möglichkeit zur Bildung von Ortsbeiräten nach jeweils eigener Entscheidung.

253) Der Stadtkreis Frankfurt, S. 19.

- Aufstellung der Flächennutzungspläne,
- Verkehrsplanung, soweit von überörtlicher Bedeutung,
- Wohnungsbauförderung,
- Straßen- und Brückenbau, soweit von überörtlicher Bedeutung,
- zentrale Anlagen für Abwasserbeseitigung und Abwasserreinigung,
- Wasserbau,
- Müllbeseitigungsanlagen,
- Schlachthof,
- Großmarkt,
- Hafen,
- Wirtschaftsförderung,
- Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen,
- Versorgung und Verkehrsbetriebe
 - Elektrizität,
 - Wasser,
 - Gas,
 - Nahverkehr.

d) Mehrzweckpflichtverband (HLT-Gutachten).

Mit dem Kabinettsbeschuß vom 27.11.1971²⁵⁴⁾ war über die bisherigen²⁵⁵⁾ Lösungsvorschläge die Entscheidung gefallen.

254) Vgl. FN 227.

255) Der Vollständigkeit halber sei in diesem Zusammenhang auf das vom Hessischen Landkreistag zunächst vertretene

Im Hinblick auf die politischen Kräfteverhältnisse in Hessen war dabei weniger die Nichtberücksichtigung des von der CDU favorisierten Stadtkreisentwurfs überraschend als die Tatsache, daß entgegen den verwandten Vorstellungen der SPD-geführten Stadt Frankfurt und der F.D.P.-Landtagsfraktion die aus einer Koalition von SPD und F.D.P. bestehende Landesregierung zur Erprobung des Modells eines Mehrzweckpflichtverbandes entschlossen war.

Als erster Diskussionsbeitrag zur künftigen Ausgestaltung eines solchen Mehrzweckpflichtverbandes erschien im September 1972 eine im Auftrag des Hessischen Ministers für Wirtschaft und Technik, Karry (F.D.P.), erstellte Studie der HLT²⁵⁶⁾. Diese grenzt vornehmlich unter wirtschaftsräumlichen²⁵⁷⁾ Gesichtspunkten eine Fläche von 1180 qkm mit einer Einwohnerzahl²⁵⁸⁾ von 1474000 als Verbandsgebiet²⁵⁹⁾ ab, das die beiden

Modell einer privatrechtlich organisierten Eigengesellschaft, der "Entwicklungsgesellschaft Großraum Frankfurt am Main mbH", hingewiesen; siehe hierzu eingehend HLT-Diskussionsbeitrag, S. 40.

256) Mehrzweckpflichtverband Frankfurt/Offenbach. Ein Diskussionsbeitrag.

257) HLT-Diskussionsbeitrag, S. 2 und 27ff.

258) Die Einwohnerzahl ist auf den 31.12.1971 bezogen, die übrigen Daten gehen von dem Stand am 8.8.1972 aus.

259) Vgl. im einzelnen Karte IV.

kreisfreien Städte Frankfurt und Offenbach sowie 59 Umlandgemeinden aus 7 Landkreisen umfaßt. Daneben sind die Gemeinden des Usinger Beckens, der Raum Seligenstadt sowie im Nordosten Teile des Wetteraukreises und des Landkreises Hanau als sog. Erwartungsgebiete bezeichnet, deren Verflechtungsmerkmale mit Frankfurt und Offenbach derzeit eine Zuordnung zum Verband nicht rechtfertigen, deren Entwicklung im Hinblick auf eine künftige Mitgliedschaft aber weiter verfolgt werden soll²⁶⁰⁾. Entsprechend dem Kabinettsbeschluß ist der organisatorische Aufbau des Verbandes in zwei Stufen vorgesehen. In der ersten Aufbaustufe sollen die Mitglieder der Verbandsversammlung²⁶¹⁾ von den Gemeinde- bzw. Kreisvertretungskörperschaften bestimmt

260) HLT-Diskussionsbeitrag, S. 53ff.

261) Um deren Zahl im Vergleich zu anderen Vertretungskörperschaften wie etwa dem Hessischen Landtag mit 110 oder der Frankfurter Stadtverordnetenversammlung mit 93 Abgeordneten in einem angemessenen Verhältnis zu belassen, schlägt die Studie vor, je 1 Mandat für angefangene 15000 Einwohner an die Gemeinden zu vergeben und den Kreisen je 1 Vertreter für 50000 Einwohner ihres zum Verbandsgebiet gehörenden Kreisgebiets zuzugestehen. Die Repräsentation der beiden Kernstädte soll zur Vermeidung von Majorisierungen auf zusammen mindestens 35 % und höchstens 40 % der Verbandsversammlungsmitglieder begrenzt werden. Bezüglich weiterer Varianten des Wahlsystems in beiden Aufbaustufen siehe HLT-Diskussionsbeitrag, S. 76ff.

werden. In der zweiten Aufbaustufe hingegen sollen die Mandatsträger der kreisfreien Städte und Gemeinden direkt, die Vertreter der Landkreise weiterhin indirekt vom Kreistag gewählt werden. Die Verbandsversammlung bildet Fachausschüsse, die zu $\frac{2}{3}$ aus Mitgliedern der Verbandsversammlung bestehen müssen, zu $\frac{1}{3}$ aus hinzugewählten sachverständigen Bürgern bestehen können. Außer der Verbandsversammlung fungiert als weiteres Verbandsorgan ein hauptamtlicher Verbandsvorstand, der aus dem Vorstandsvorsitzenden, einem Stellvertreter²⁶²⁾ und mehreren Beigeordneten²⁶³⁾ zusammengesetzt ist. Der Aufgabenbestand des Verbandes entspricht, abgesehen von geringen Modifikationen und Präzisierungen²⁶⁴⁾, den Vorstellungen im Kabinettsbeschluß. Die Aufgabenübertragung soll in der Weise

262) Die beiden Spitzenpositionen sollen von je einem Vertreter des Umlandes einerseits und der Kernstädte andererseits wahrgenommen werden, HLT-Diskussionsbeitrag, S. 81.

263) Die Zahl der Beigeordneten hängt von der Zahl der nach fachlichen Gesichtspunkten für die verschiedenen Aufgabenkomplexe zu bildenden Dezernate ab, die jeweils von einem Vorstandsmitglied zu leiten sind, HLT-Diskussionsbeitrag, S. 81.

264) HLT-Diskussionsbeitrag, S. 57ff.

bewerkstelligt werden, daß der Verband in der ersten Aufbau-
stufe die Kompetenz zur Aufstellung der Flächennutzungsplanung
und zur Bodenbevorratung²⁶⁵⁾, in der zweiten Aufbaustufe die
anderen vorgesehenen Kompetenzen²⁶⁶⁾ erhält. Dem Verband
können durch Rechtsverordnung oder auf Antrag eines Verbands-
mitglieds²⁶⁷⁾ weitere Aufgaben übertragen werden. Der Verband
kann auch auf Antrag des Verbandsvorstands mit einer Zwei-
drittelmehrheit der Verbandsversammlung und mit aufsichtsbe-
hördlicher Genehmigung von sich aus zu Lasten der einzelnen
Verbandsmitglieder Aufgaben aus dem Selbstverwaltungs- und
dem staatlichen Bereich an sich ziehen. Die Finanzierung des
Verbands²⁶⁸⁾ soll im wesentlichen über eine Umlage der Mit-
gliedsgemeinden erfolgen, wobei eine Limitierung des Umlage-
anteils der beiden Kernstädte angeregt wird; die am Verband
beteiligten Landkreise sollen von der Zahlung der Umlage be-
freit sein. Neben der Umlage werden als weitere Finanzierungs-

265) Diesen Kompetenzbereich definiert die Studie auf S. 60
als unabdingbare Aufgaben.

266) Alle sonstigen auf den Verband zu übertragende Kompe-
tenzen werden als abgeleitete Aufgaben bezeichnet.

267) Der Antrag bedarf einer Zweidrittelmehrheit in der Ver-
bandsversammlung und der aufsichtsbehördlichen Genehmigung.

268) HLT-Diskussionsbeitrag, S. 82ff.

möglichkeiten eine Sonderzuweisung des Landes als Starthilfe und regelmäßige aufgabenbezogene Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs vorgeschlagen.

e) Mehrzweckpflichtverband (HMdI-Vorschlag).

Die nach dem Kabinettsbeschuß vom 27.11.1971 vom HMdI zu erstellende Modellkonzeption für einen Mehrzweckpflichtverband Frankfurt wurde im Februar 1973 veröffentlicht²⁶⁹⁾.

Sie unterscheidet sich vom Vorschlag der HLT grundsätzlich durch die Methodik der Abgrenzung des Verbandsgebiets. Unter Verzicht auf die von der HLT in den Vordergrund gestellten wirtschaftsräumlichen Überlegungen betont der HMdI insbesondere raumordnerische Gesichtspunkte²⁷⁰⁾ sowie die Einbeziehung des Mehrzweckpflichtverbandes Frankfurt in die Gesamtkonzeption der Hessischen Landesregierung zur Gebietsreform²⁷¹⁾. Trotz dieser gegensätzlichen Ausgangsbasis ist der territoriale Zuschnitt des Verbandes nach beiden Modellen im wesentlichen übereinstimmend²⁷²⁾. Bezüglich des dem Verband zu übertragenden Aufgabenkataloges sind die Vorstellungen

269) Mehrzweckpflichtverband Frankfurt. Diskussionsbeitrag (Graues Papier).

270) Graues Papier, S. 13ff.

271) Graues Papier, S. 15f.

272) Nach dem HMdI-Vorschlag umfaßt das Verbandsgebiet eine Fläche von 1043 qkm - Stand 1966 - mit 1451172 Einwohnern -

gen des HMdI teils weitgehend, teils enger als diejenigen des HLT-Gutachtens. So soll nach der Auffassung des HMdI nicht die gesamte Bauleitplanung²⁷³⁾ in den Kompetenzbereich des Verbandes übergehen, sondern vielmehr die Aufstellung der Bebauungspläne in der Zuständigkeit der Gemeinden verbleiben²⁷⁴⁾. Über die Flächennutzungsplanung hinaus²⁷⁵⁾ schlägt der Diskussionsbeitrag des HMdI vor, dem Verband entsprechend der für den Zweckverband Raum Kassel²⁷⁶⁾ gefundenen Lösung die Befugnis zur Aufstellung und Fortschreibung eines kommunalen Entwicklungsplans einzuräumen, um durch eine solche Entwicklungsplanung unter Einschluß der finanziellen Planung, der Fachplanungen und der Zeitfestlegungen ein Steuerungsinstrument für die Entwicklung des Verbandsgebiets zu schaffen²⁷⁷⁾. Während in den Aufgabenbereichen des Verkehrsverbunds, der Wasserversorgung, der Abwasser- und Abfall-

Stand 1972. Von der Verbandsbildung betroffen sind neben Frankfurt und Offenbach nach dem Stand der Gebietsreform am 1.8.1972 insgesamt 24 Gemeinden in 6 Landkreisen; vgl. Karte V.

273) So HLT-Diskussionsbeitrag, S. 58.

274) Graues Papier, S. 21.

275) Dies bedeutet eine Erweiterung des im Kabinettsbeschuß vorgesehenen Aufgabenkatalogs.

276) Vgl. FN 228.

277) Graues Papier, S. 21ff.

beseitigung das HLT-Gutachten pauschal die Übernahme der entsprechenden kommunalen Unternehmen und Einrichtungen durch den Verband vorsieht²⁷⁸⁾, beschränkt die Studie des HMdI im Hinblick auf mannigfaltige rechtliche, finanzielle und steuerliche Probleme einer solchen Übernahme die Verbandskompetenzen insoweit vorwiegend auf Förderungs- und Koordinierungsfunktionen.²⁷⁹⁾ Zum inneren Aufbau und zur Finanzierung des Verbands sowie zur Wahl der Vertretungskörperschaft enthält der Diskussionsbeitrag des HMdI alternative Lösungsansätze²⁸⁰⁾. Über die Anregungen im HLT-Gutachten hinaus geht etwa der Vorschlag, die Gesamtzahl der Mitglieder der Verbandsversammlung in Anknüpfung an § 38 HGO auf 105 festzulegen²⁸¹⁾. Weiterhin setzt sich die Studie des HMdI mit der im HLT-Gutachten nicht behandelten Frage auseinander, ob die Aufgaben besser von einem verbandseigenen Verwaltungsapparat oder von den Verwaltungen der Verbandsmitglieder im Wege der Verwaltungsleihe durchzuführen seien²⁸²⁾. Schließlich wird im Gegensatz zum HLT-Gutachten die Rechtsproblematik angesprochen, die

278) HLT-Diskussionsbeitrag, S. 61ff.

279) Graues Papier, S. 38ff.

280) Feste Modellvorstellungen waren nach dem Kabinettsbeschuß vom 27.11.1971 nur hinsichtlich der territorialen Abgrenzung und der Aufgabenbereiche für den Mehrzweckpflichtverband Frankfurt vom HMdI zu erarbeiten.

281) Graues Papier, S. 65.

282) Graues Papier, S. 70ff.

sich bei Einführung der Direktwahl zur Verbandsversammlung ergibt, wenn, wie vorgesehen, die Flächennutzungsplanung zum verbandlichen Aufgabenkatalog gehört²⁸³⁾. Der HMdI geht davon aus, daß die Bauleitplanung als eine der wesentlichsten Selbstverwaltungsaufgaben zum Kernbereich gemeindlicher eigenverantwortlicher Gestaltungs- und Entscheidungskompetenz gehöre; die völlige oder teilweise Übertragung dieser Aufgabe auf Verbände sehe § 4 BBauG zwar vor, es müsse aber nach § 147 BBauG die Mitwirkung aller betroffenen Gemeinden an der Willensbildung des Verbandes sichergestellt sein; dies sei bei der direkten Wahl der Verbandsversammlungsmitglieder gerade nicht der Fall, weil sie nach dem Rechtsgedanken des § 35 HGO keinen Weisungen unterworfen seien und deshalb nicht als Vertreter der dem Verband angehörigen Gemeinden angesehen werden könnten. Das Gutachten schlägt als Ausweg die Errichtung eines in kooperativer Form die Vertretung der Gemeinden bei der Flächennutzungsplanung sicherstellenden weiteren Verbandsorgans, der sog. Gemeindekammer, vor, ohne deren Nachteile, insbesondere eine den Zielen der Verwaltungsvereinfachung zuwiderlaufende Komplizierung und Schwerfälligkeit der Verbandsorganisation, zu verkennen.

283) Graues Papier, S. 19f, 61f.

3. Das Gesetzgebungsverfahren bis zum UFG.

a) HMdI-Entwurf vom Dezember 1973²⁸⁴⁾.

Auf die Diskussion der unterschiedlichen Modellvorstellungen folgte nunmehr unter dem Druck einer zu Ende gehenden Legislaturperiode²⁸⁵⁾ die Phase der Gesetzesverwirklichung. Den Anfang machte im Dezember 1973 der HMdI, der den betroffenen Gebietskörperschaften seinen Entwurf über die Bildung des Umlandverbandes²⁸⁶⁾ Frankfurt zur Anhörung stellte. Im Vergleich zu den geographischen Vorstellungen im Grauen Papier fallen im wesentlichen die Erweiterung des vorgesehenen Verbandsgebiets um die Räume Usingen und Seligenstadt sowie geringere Korrekturen im Westen zur Abgrenzung gegenüber dem Wiesbadener Umland auf. Dem Verband sollen neben den beiden kreisfreien Städten Frankfurt und Offenbach 66²⁸⁷⁾ Gemeinden und 7 Landkreise²⁸⁸⁾ angehören. In dem Verbands-

284) Anlage 2 zu LT-Drucks. 7/5321; siehe auch Übersicht I.

285) Die nächste Landtagswahl fand am 27.10.1974 statt.

286) Diese Bezeichnung taucht nun erstmals auf und ersetzt den früheren Arbeitstitel "Mehrzweckpflichtverband Frankfurt."

287) Die in § 19 des Entwurfs aufgeführte geringere Zahl von Gebietskörperschaften versteht sich unter Einbeziehung der im selben Gesetzentwurf gemachten Vorschläge des HMdI zur gebietlichen Neugliederung des Landkreises

gebiet, das auch in den späteren Gesetzentwürfen nicht mehr geändert wird, leben ca. 1,5 Mio Menschen auf einer Fläche von rd. 1400 qkm²⁸⁹⁾. Der Aufgabenbestand des Umlandverbandes ist gegenüber dem Grauen Papier um die kommunale Entwicklungsplanung reduziert; sonstige Unterschiede beschränken sich auf Nuancen²⁹⁰⁾. Die Verbandsversammlung soll aus von den Vertretungskörperschaften der Verbandsmitglieder bestimmten Delegierten bestehen. Der im Kabinettsbeschuß vom 27.11.1971 artikulierten politischen Absicht der Landesregierung, für das Jahr 1976 die Direktwahl der Mitglieder der Verbandsversammlung vorzusehen, trägt der Gesetzentwurf des HMdI keine Rechnung. Die Anhörung hatte zum Ergebnis, daß sich etwa 2/3 der beteiligten Gemeinden gegen die Bildung des Verbandes aussprachen²⁹¹⁾.

Offenbach, des Main-Taunus-Kreises und der Stadt Wiesbaden.

288) Davon 2 vollständig und 5 für das Gebiet der dem Verband angehörenden Gemeinden.

289) Zahlenangaben nach Bielefeld, Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/92, S. 4931.

290) Während im Grauen Papier z.B. auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung die Standortplanung und -festlegung als Verbandsaufgabe bezeichnet wird, nennt der Gesetzentwurf des HMdI insoweit die Standortberatung und -werbung.

291) Vgl. Bielefeld, a.a.O. S. 4932.

b) Entwurf der Landesregierung vom 20.5.1974²⁹²⁾.

Trotz des nicht gerade auf großes Verständnis des Umlandes für eine Verbandsbildung schließen lassenden Anhörungsergebnisses machte sich die Landesregierung die Vorstellungen des HMdI zu eigen und brachte am 20.5.1974 einen gering redaktionell modifizierten und mit lediglich zwei sachlichen Änderungen²⁹³⁾ versehenen Entwurf für ein Gesetz über die Bildung des Umlandverbands Frankfurt in den Hessischen Landtag ein.

c) Entwurf der Landtagsfraktionen der SPD und der F.D.P. vom 21.5.1974²⁹⁴⁾.

Nur einen Tag später legten die Fraktionen der beiden Regierungsparteien einen gemeinsamen Gesetzentwurf vor, der die Fortentwicklung des Umlandverbands Frankfurt durch Ein-

292) LT-Drucks. 7/5321, siehe auch Übersicht II.

293) Der Katalog der Verbandsaufgaben im Entwurf der Landesregierung erhält zusätzlich den Bereich der Errichtung, des Betriebes und der Unterhaltung von Schlachthöfen; das Stimmenverhältnis zwischen den Vertretern der beiden Kernstädte und denen des Umlands ist unterschiedlich geregelt.

294) LT-Drucks. 7/5370, siehe auch Übersicht III.

führung der Direktwahl ab 1.1.1977 betraf. Außer den mit der Direktwahl in Zusammenhang stehenden notwendigen Veränderungen im inneren Verbandsaufbau²⁹⁵⁾ und einigen Neuerungen mehr förmlicher Natur²⁹⁶⁾ sieht der Fraktionenentwurf im Unterschied zum Entwurf der Landesregierung vor, daß die Landkreise nicht mehr zu den Verbandsmitgliedern gehören und die Aufgaben des Verbandes - dem Wunsch der Stadt Frankfurt entsprechend²⁹⁷⁾ - um die sog. Gesamtentwicklungsplanung ergänzt werden sollen.

295) Vgl. insoweit die §§ 5-12 des Fraktionenentwurfs und der Vorlage der Landesregierung.

296) Siehe die Regelungen in den §§ 3 Abs. 2 und Abs. 3 beider Entwürfe im Vergleich. In diesem Zusammenhang ist auch die im Fraktionenentwurf vorgenommene Umbenennung der Verbandsorgane "Verbandsversammlung" in "Verbandstag" und "Verbandsvorstand" in "Verbandsausschuß" erwähnenswert; in der parlamentarischen Begründung des Gesetzentwurfs sagte der Abgeordnete Sprenger (SPD), Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/92, S. 4936, daß mit diesen Formulierungen eine Annäherung an kommunalverfassungsrechtliche Begriffe an Stelle solcher des Zweckverbandsrechts gewählt worden sei.

297) Vorschlag der Stadt Frankfurt für einen Gesetzentwurf über die Bildung eines Umlandverbandes Frankfurt, § 20 Abs. 1 Ziff. 1, vgl. auch Übersicht IV.

Der Fraktionenentwurf versteht sich ausdrücklich nicht als Gegenkonzept zur Vorlage der Landesregierung, sondern als organisatorische Fortentwicklung eines zunächst auf der Basis des Regierungsentwurfs zu gründenden Umlandverbands. Die Notwendigkeit einer solchermaßen zweistufigen²⁹⁸⁾ Verbandsbildung erklärt sich aus der Gegebenheit, daß vor dem Frühjahr 1977 zeitlich und technisch die Direktwahl nicht durchführbar war, Regierung und Koalitionsfraktionen aber die Funktionsfähigkeit des Umlandverbands zum 1.1.1975 wünschten²⁹⁹⁾. Weniger einsichtig ist, warum für die zweistufige Verbandsgründung nicht ein einheitlicher Gesetzentwurf vorgelegt werden konnte. Im Parlament wurde zur Begründung angegeben, das politisch angestrebte Ziel der Direktwahl der Verbandsversammlungsmitglieder sei 1971 fixiert worden; die Rechtslage nach dem BBauG im Jahre 1974 habe vorgeschrieben, daß ein Pflichtverband nur dann die Flächennutzungsplanung für das gesamte Verbandsgebiet aus-

298) Erste Stufe: die mit der indirekten Wahl zur Verbandsversammlung verbundene Anlaufphase bis zum 31.12.1976.

Zweite Stufe: die durch die Direktwahl gekennzeichnete Konsolidierungsphase ab 1.1.1977.

Zu dieser Terminologie siehe auch Bielefeld, Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/92, S. 4934.

299) Sprenger, a.a.O. S. 4935.

üben dürfe, wenn weisungsgebundene Vertreter aller Mitgliedsgemeinden an der Willensbildung und Beschlußfassung über die Flächennutzungsplanung beteiligt seien; folgerichtig habe die Landesregierung³⁰⁰⁾ einen Gesetzentwurf auf der Grundlage der mittelbaren Wahl zur Verbandsversammlung erarbeitet und zur Anhörung gestellt; ohne eine neuerliche förmliche Anhörung habe die Landesregierung bei der Vorlage ihres Gesetzentwurfs von dieser Konzeption nicht abweichen können; in der Zwischenzeit hätten die Koalitionsfraktionen in Form des zusätzlichen Verbandsorgans Gemeindekammer einen praktikablen Weg gefunden, der das politische Ziel der Direktwahl der Mitglieder der Verbandsversammlung und das rechtliche Erfordernis einer Beschlußfassung über die Flächennutzungsplanung nur durch von den Mitgliedsgemeinden entsandte Vertreter gleichermaßen berücksichtige³⁰¹⁾. Diese Begründung ist nicht überzeugend, da die Einführung der Gemeindekammer keineswegs Produkt eines späteren Koalitionskompromisses, sondern schon Bestandteil der Überlegungen des HmDI im Grauen Papier vom Februar 1973 war. Es ist deshalb wahrscheinlicher, daß Landesregierung und Koalitionsfraktionen im Mai 1974 auf eine vom Land Hessen initiierte

300) Gemeint ist der Gesetzentwurf des HmDI.

301) Sprenger, a.a.O. S. 4935.

Änderung des BBauG³⁰²⁾ hofften, wonach auch ein Verband mit unmittelbar gewählten Repräsentanten über die Flächen-nutzungsplanung hätte beraten und entscheiden dürfen. Im Hinblick auf die bezüglich der Direktwahl aus hessischer Sicht noch offene Rechtslage und unter Berücksichtigung der für die Verabschiedung des Gesetzes über den Umlandverband Frankfurt in der 7. Wahlperiode noch zur Verfügung stehenden Zeit boten zwei Gesetzentwürfe einen erheblich größeren taktischen Spielraum als eine einheitliche Vorlage³⁰³⁾.

In der Sitzung des Hessischen Landtags vom 29.5.1974 wurden beide Gesetzentwürfe in erster Lesung beraten und alsdann dem Ausschuß für Verwaltungsreform überwiesen. Der Ausschuß be-

302) Vgl. hierzu die parlamentarischen Beiträge des Ministers Bielefeld (F.D.P.), a.a.O. S. 4932f, und der Abgeordneten Sprenger (SPD), a.a.O. S. 4935; Wilke (F.D.P.), a.a.O. S. 4945; Stein (F.D.P.), a.a.O. S. 4957; Krüger (F.D.P.), a.a.O. S. 4959; siehe auch in der 2. Lesung Wilke, Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/99, S. 5436.

303) So bot sich beispielsweise ein stufenweises Vorgehen an, wobei in der 7. Wahlperiode zumindest noch die Weichen für das Inkrafttreten der Gründungsphase des Verbands gestellt werden konnten, oder gegebenenfalls die Verbindung beider Entwürfe zu einer einheitlichen Vorlage.

schloß ebenfalls am 29.5.1974 bezüglich des Fraktionenentwurfs die Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften und der kommunalen Spitzenverbände bis zum 15.8.1974³⁰⁴⁾. Im Ergebnis³⁰⁵⁾ stimmten drei Gemeinden dem Verband grundsätzlich zu, weitere drei Gemeinden gaben keine Stellungnahme ab; die Städte Frankfurt und Offenbach meldeten erhebliche Änderungswünsche an; die übrigen Gemeinden und die Landkreise lehnten insbesondere im Hinblick auf die Direktwahl den Verband in der vorgesehenen Form ab.

d) Entwurf der Landtagsfraktionen der SPD und der F.D.P. in der Fassung der LT-Drucks. 7/5846.

Für die weiteren Beratungen des Ausschusses für Verwaltungsreform wurde lediglich der Entwurf der Koalitionsfraktionen zur Grundlage gemacht³⁰⁶⁾. Unter Einbeziehung der erbetenen schriftlichen Stellungnahmen wurde dieser Entwurf in der Sitzung des Ausschusses am 23.8.1974 kursorisch und in der Sitzung am 3.9.1974 abschließend beraten. Der Ausschuß änderte den Entwurf in einzelnen Punkten und fügte ihm

304) Vgl. Abg. Ernst (SPD), Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/99, S. 5431.

305) Ernst, a.a.O.

306) Ernst, a.a.O.

insbesondere einen neuen § 20 hinzu. Hierin wurde der 1.4.1977 als Zeitpunkt für das Inkrafttreten der Konsolidierungsphase bestimmt und die Elemente der indirekten Wahl und des damit zusammenhängenden inneren Verbandsaufbaus als Übergangsvorschriften vom 1.1.1975 - 31.3.1977 inhaltlich aus dem Entwurf der Landesregierung übernommen. In der zweiten Lesung am 5.9.1974³⁰⁷⁾ wurde der Gesetzentwurf der Landesregierung für erledigt erklärt; hingegen wurde der Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und der F.D.P. in der vom Ausschuß für Verwaltungsreform erarbeiteten Fassung der LT-Drucks. 7/5846 mit den Stimmen der SPD und der F.D.P. gegen die Stimmen der CDU angenommen und damit zum Gesetz erhoben.

Außer der Übergangsregelung des § 20 bringt die Bearbeitung des Fraktionenentwurfs durch den Ausschuß für Verwaltungsreform weitere wichtige Änderungen. Die Landkreise sind, wie schon in den Entwürfen des HMDI und der Landesregierung, wieder als Verbandsmitglieder aufgeführt. Auf den Betrieb zentraler Abfalldeponien verzichtet der Verband. Im Krankenhauswesen sieht man es für ausreichend an, daß der Verband nicht die Krankenhausträgerschaft, sondern nur die Abstimmung der Interessen der kommunalen Krankenhausträger zur Sicherung und Verbesserung der Krankenversorgung erhält. Die Gesamt-

307) Es war dies die vorletzte Sitzung des Hessischen Landtags in der 7. Wahlperiode.

entwicklungsplanung ist aus dem Aufgabenkatalog des Verbands wieder gestrichen. § 3 Abs. 1 stellt fest, daß der Verband die geordnete Entwicklung des Verbandsgebiets zu koordinieren und zu fördern hat; dieser Satz ist mit den benannten Verbandsaufgaben durch das Wort "insbesondere" sprachlich verbunden. Die Übertragung weiterer Aufgaben auf den Verband durch ein Verbandsmitglied ist an eine qualifizierte Mehrheit, nämlich die Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Verbandsabgeordneten, geknüpft; andererseits ist im Gegensatz zu den bisherigen Entwürfen jetzt auch die Übertragung staatlicher Auftragsangelegenheiten auf den Verband möglich³⁰⁸⁾. Ferner ist durch die nunmehr gewählte Formulierung des § 3 Abs. 4 Satz 1³⁰⁹⁾ der Bestand der RPU in Frage gestellt³¹⁰⁾. Schließlich verweist das Gesetz in § 19 nur noch auf die Anwendung der Vorschriften der HGO, nicht mehr auf diejenigen des KGG.

308) Schon bei der ersten Lesung verwies der Abg. Wilke (F.D.P.) darauf, daß im Rahmen der späteren Funktionalreform die Übertragung z.B. der Aufgaben der Schulaufsicht und der Katasterämter auf den Umlandverband ermöglicht werden sollte; vgl. Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/92, S. 4944.

309) Das Wort "zunächst" ist eingefügt worden.

310) In diesem Sinne äußerte sich auch eindeutig der Abg. Wilke (F.D.P.), Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/99, S. 5435. Konsequenterweise trifft die Koalitionsvereinbarung der SPD und F.D.P.

Dritter Teil

Der UF nach dem Gesetz vom 11.9.1974.

I. Das Verbandsgebiet und seine Struktur.

Geographisch gesehen umfaßt das Verbandsgebiet des UF³¹¹⁾ einen wesentlichen Teil des Verdichtungsraumes Rhein-Main, nämlich von Nord nach Süd den östlichen Hintertaunus mit dem Usinger Becken, den südlichen Ausläufer der Wetterau, den Südhang des Hochtaunus und sein Vorland sowie die Untermainebene mit dem Maintal einschließlich des Rodgaus.

Bei der administrativen Lösung des Stadt-Umland-Problems mußte davon ausgegangen werden, daß das Rhein-Main-Gebiet im Gegensatz etwa zu den Räumen Hannover oder München polyzentrisch gegliedert und dabei zum Teil nicht unerheblich durch schwächer strukturierte Bereiche unterbrochen ist. Weiter war zu berücksichtigen, daß dieses Verdichtungsgebiet nach Einwohnerzahl und Ausdehnung hinter dem Raum Rhein-Ruhr in der Bundesrepublik Deutschland den zweiten

nach der Landtagswahl in Hessen vom 27.10.1974 die Bestimmung, daß der UF in dieser Legislaturperiode die Funktion der RPU übernimmt (S. 24). Dies ist zwischenzeitlich nicht geschehen. Allerdings hat die RPU dem UF kraft Verwaltungsvereinbarungen vom September 1975 und vom Januar 1976 sein Personal ab 1.1.1977 überlassen. Der UF hat dementsprechend in seiner Geschäftsstelle ein Referat "Regionalplanung" eingerichtet. Vgl. näher Borchmann, AfK 1977, S. 31.

Rang einnimmt. Unter den großflächigen Verdichtungsräumen Rhein-Ruhr, Hamburg, Stuttgart und Rhein-Main wies der letztere in den Jahren zwischen 1961 und 1970 bezüglich Bevölkerungszunahme, Zuwachsrate der Bevölkerungsdichte und Beschäftigtendichte jeweils eine Spitzenstellung auf. Bemerkenswert war darüberhinaus für denselben Zeitraum die Zunahme der Verdichtung in den Ballungskernen Frankfurt und Offenbach benachbarten Landkreisen Offenbach, Main-Taunus, Hanau und dem ehemaligen Obertaunuskreis, die ausnahmslos in der Reihe der zehn am stärksten verdichtenden Landkreise in der Bundesrepublik Deutschland figurierten³¹²⁾. Wenn auch die genannten Verdichtungserscheinungen darauf hindeuteten, gerade diesen Raum verwaltungsmäßig neu zu gliedern, so mußte doch eine globale Reformmaßnahme utopisch bleiben. Da erhebliche Teile des Verdichtungsgebiets Rhein-Main in den Bundesländern Bayern und Rheinland-Pfalz liegen, konnte der UF von vornherein nur als Teillösung für die Probleme eines länderübergreifenden Raumes konzipiert werden.

Bei der gebietlichen Abgrenzung des UF hielt sich der Gesetzgeber in erster Linie an raumordnerische Gesichtspunkte. Von wesentlicher Bedeutung war der Grundsatz des Hessischen Landes-

311) Vgl. hierzu die Begründung zum Entwurf der Landesregierung vom 20.5.1974, LT-Drucks. 7/5321, S. 14ff.

312) Angaben nach der Begründung zum Entwurf der Landesregierung vom 20.5.1974, a.a.O. Anlage 2, S. 26ff.

raumordnungsprogramms Teil A³¹³⁾, wonach Verdichtungsgebiete so zu ordnen sind, daß ihre Vorteile die Entwicklung des ganzen Landes begünstigen. Deshalb³¹⁴⁾ wurde das Verbandsgebiet so geschnitten, daß es ausschließlich im gemeinsamen Einzugsbereich der beiden Oberzentren Frankfurt und Offenbach liegt. Hingegen blieben die beiden anderen für den Bereich des Verdichtungsraums Rhein-Main im Landesentwicklungsplan³¹⁵⁾ aufgeführten Oberzentren Wiesbaden und Darmstadt außerhalb des Verbandes. Man fürchtete, ihre Einbeziehung in das Verbandsgebiet werde sie zunehmend auf den Raum Frankfurt/Offenbach orientieren und von ihrem Umland, für das sie selbst eigene großräumige Ordnungs- und Versorgungsaufgaben wahrzunehmen haben, in stärkerem Maße abschneiden³¹⁶⁾.

Innerhalb dieser gewählten städteräumlichen Gliederung wurde die Abgrenzung des Verbandsgebiets nach den Kriterien³¹⁷⁾ der

313) GVB1 1970, S. 269.

314) Vgl. die Begründung zum Entwurf der Landesregierung vom 20.5.1974, a.a.O. S. 18f.

315) Landesentwicklungsplan Hessen '80, Durchführungsabschnitt für die Jahre 1971-1974, S. 2.

316) Aus ebendiesen Gründen wurde auch die Einbeziehung der Städte Rüsselsheim und Hanau, Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums, in den Verband abgelehnt.

317) Siehe zu den Kriterien die Begründung zum Entwurf der Landesregierung vom 20.5.1974, a.a.O. S. 20 und 23.

Arbeitsmarktverflechtungen, der Pendlerbewegungen und der Verflechtungen auf dem Versorgungssektor vorgenommen. Die dabei gefundene Lösung entspricht wiederum weitgehend herrschenden Raumordnungsvorstellungen im Land Hessen, indem nämlich 20 von 26 im Landesentwicklungsplan ausgewiesenen Mittelzentren sowie 6 von 8 im Regionalen Raumordnungsplan der RPU³¹⁸⁾ festgelegten Siedlungsschwerpunkte im Verbandsgebiet liegen. Mit dem Boustedt'schen Modell der Stadtregion Frankfurt/Offenbach³¹⁹⁾ ergibt sich im Nordwesten, Westen und Süden ein fast identischer, im übrigen aus den genannten Gründen aber abweichender Grenzverlauf.

Die Struktur des Verbandsgebiets³²⁰⁾ ist gekennzeichnet durch die verkehrsgeographisch zentrale Lage am engeren Untermain. Hier ist der Schnittpunkt der beiden wichtigsten Verkehrsachsen Europas: Skandinavien-Italien und England/Niederlande-Balkan. Hier schneiden sich die Autobahnen Köln-Frankfurt-München und Kassel-Frankfurt-Stuttgart-Basel, die bei Gießen den Verkehr von der Sauerlandlinie aufnimmt. Trotz der neuen Entlastungs-

318) StAnz. 1972, S. 1746.

319) Vgl. Tabellen III und IV.

320) Die Darstellung folgt im wesentlichen der Begründung zum Entwurf der Landesregierung vom 20.5.1974, a.a.O. S. 15ff.

autobahnen Rhön-Spessart und Eifel-Hunsrück zwingt die ständig steigende Verkehrsdichte innerhalb des Rhein-Main-Gebiets zu weiterem Ausbau und qualitativer Verbesserung des Autobahnnetzes, um den weiträumigen Fernverkehr aus dem Kern des Verdichtungsgebiets zu verdrängen und zusätzliche Verkehrsflächen im Raum Frankfurt und seinem Einzugsbereich bereitzustellen.³²¹⁾ Die notwendige Erweiterung des sonstigen Fern- und Nahverkehrsstraßennetzes ist zum einen durch die starke Belastung der Straßen des innerstädtischen Bereichs Frankfurt und zum anderen durch die Pendlerprobleme bedingt, die mit der zunehmenden Verlagerung der Wohnfunktion in die Umlandbereiche entstanden sind. Speziell in den beiden Taunuskreisen muß darüberhinaus der Wochenenderholungsverkehr bewältigt werden. Das in seinen Hauptstrecken völlig elektrifizierte Eisenbahnnetz im Verbandsgebiet muß den in diesem Raum besonders ausgeprägten Quell- und Zielverkehr sowie einen starken Durchgangsverkehr, insbesondere in Nord-Süd-Richtung, bewältigen. Die wichtigsten Trassen des Durchgangsverkehrs sind Hannover-Fulda-Hanau-Frankfurt, Kassel-Marburg-Gießen-Frankfurt, Dortmund-Gießen-Frankfurt, Köln-Mainz/Wiesbaden-Frankfurt-Hanau-Nürnberg und Frankfurt-Darmstadt-Heidelberg-Basel. Als Entlastungsstrecke ist eine Linie von

321) Von besonderer Bedeutung sind insoweit für das Verbandsgebiet am Untermain die geplanten bzw. im Bau befindlichen Autobahnen Frankfurt-Gießen-Marburg, Frankfurt-West-Hanau-Fulda und Bad Homburg-Offenbach-Darmstadt.

Köln nach Groß-Gerau mit Anschlußmöglichkeiten nach Frankfurt und Wiesbaden geplant. In Neu-Isenburg liegt zudem einer der beiden hessischen "Auto-im-Reisezug-Bahnhöfe"; hier wurden 1970 allein 7,2 % aller in der Bundesrepublik Deutschland beförderten PKWs be- bzw. entladen³²²⁾. Von besonderer Bedeutung für das Verbandsgebiet ist der weitere Ausbau des Nahverkehrs. Durch ein Netz von S-Bahnen³²³⁾ soll das gesamte Umland außer dem östlichen Teil des Landkreises Offenbach und dem nördlichen Teil des Hochtaunuskreises mit den Zentren Frankfurt und Offenbach verbunden werden. Das Verbandsgebiet verfügt darüberhinaus in Gestalt des Rhein-Main-Flughafens und des Frankfurter Binnenhafens über zwei weitere Verkehrsknotenpunkte von internationalem Rang und hat durch Rohrfernleitungen Verbindung mit den Räumen Rhein-Ruhr und Rhein-Neckar sowie mit den Nordseehäfen Wilhelmshaven und Rotterdam.

Die Wirtschaftsstruktur des Verbandsgebiets ist auf dem industriellen Sektor durch eine ausgewogene Branchenstreuung und einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Wachstumsindustrien gekennzeichnet. Die wichtigsten Industriezweige

322) Die Angaben sind entnommen der Begründung zum Entwurf der Landesregierung vom 20.5.1974, a.a.O. S. 16.

323) Lediglich mit den Trassen Darmstadt, Groß-Gerau/Goddelau, Friedberg und Wiesbaden/Mainz geht das S-Bahnnetz wesentlich über das Verbandsgebiet hinaus.

sind die chemische Industrie, die Elektrotechnik, der Maschinenbau, die Druckerei- und Vervielfältigungsindustrie sowie die besonders im Offenbacher Raum heimische Leder- und Lederwarenindustrie. Während vornehmlich die Kernstädte und deren Ergänzungsgebiete die Industriestandorte bilden, haben sich am südlichen Hang des Taunuskamms im Vordertaunus wegen der dort zutage tretenden zahlreichen Mineral- und Heilquellen bekannte Kur- und Badeorte wie Bad Homburg, Königstein, Bad Soden und Bad Vilbel entwickelt; die unter günstigen klimatischen Bedingungen zunächst landwirtschaftlich orientierten Siedlungen in der Wetterau tragen heute zunehmend Wohn- oder Gewerbecharakter; die südlich des Flusses sich fortsetzende Untermainebene besitzt umfangreiche Waldbestände und gewerblich ausgebeutete Sand- und Kiesvorkommen; die dabei entstehenden Baggerseen werden zu Badeseen und Erholungszentren ausgebaut.

II. Die Rechtsnatur des Verbands.

1. Der UF als Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Seitdem das UFG in Kraft getreten ist, hat sich, soweit ersichtlich, die Literatur kaum³²⁴⁾ mit der Frage nach

324) Lediglich Muntzke-Foerstemann, Umlandverband, S. 2-4, erörtern dieses Thema eingehend.

der Rechtsnatur des UF beschäftigt. Das UFG selbst sagt hierzu in § 1 Abs. 2 folgendes:

"Der Verband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz Frankfurt (Main). Er regelt seine Angelegenheiten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen unter eigener Verantwortung durch Satzung. Der Verband hat das Recht, Beamte zu ernennen".

Soweit das UFG den UF als Körperschaft des öffentlichen Rechts bezeichnet hat und damit als einen mitgliedschaftlich organisierten, in der Regel rechtsfähigen Verband öffentlichen Rechts begreift, der staatliche oder sonstige öffentliche Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln unter staatlicher Aufsicht wahrnimmt³²⁵⁾, ist damit für die Bestimmung der Rechtsnatur des UF noch nicht viel gewonnen; die mit der Rechtsstellung der öffentlichen Körperschaft belehnten Gebilde sind mannigfaltig und umfassen so verschieden strukturierte Verwaltungseinheiten wie etwa Gemeinden, Gemeindeverbände, Zweckverbände, Kirchen, Hochschulen,

325) So die Definition der Körperschaft des öffentlichen Rechts nach Wolff, Verwaltungsrecht II, § 84 II, S. 165; ähnlich etwa auch Forsthoff, Lehrbuch, S. 491; Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht II, § 84 II, S. 171f; Peters, Lehrbuch, S. 110ff.

die EWG, Allgemeine Ortskrankenkassen, Bundestag und Bundesrat, Innungen oder den Wissenschaftsrat³²⁶⁾. Zu fragen ist aber, und hier trifft das UFG keine Aussage, ob der im kommunalen Bereich angesiedelte UF als Zweckverband im Sinne des KGG, als sondergesetzlicher Zweckverband^{326a)}, als Gemeindeverband oder als ein keiner dieser Formen von Körperschaften des öffentlichen Rechts zuzuordnender Verband sui generis anzusehen ist.

2. Der UF als Zweckverband.

a) Arten des Zweckverbands.

Muntzke-Foerstemann³²⁷⁾ halten den UF in seiner bis zum 31.3.1977 geltenden Form zwar nicht für einen Zweckverband im Sinne des KGG, wohl aber für einem solchen angenähert; für die Konsolidierungsphase qualifizieren sie die Rechtsnatur des Verbandes hingegen als einen Zweckverband eigener Art, der herrschaftlich strukturiert³²⁸⁾ und einer Gebietskörperschaft stark angenähert sei³²⁹⁾.

326) Beispiele nach Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht II, § 84 III, S. 174ff.

326a) So etwa Rothe, DVBl 1975, S. 533 ("Kommunaler Mehrzweckverband sui generis").

327) a.a.O. S. 2.

328) Unter Bezugnahme auf Forsthoff, Lehrbuch, S. 488.

Muntzke-Foerstemann ist im Ergebnis beizupflichten, daß der UF kein Zweckverband im Sinne des KGG ist. Der Grund hierfür ist allerdings nicht darin zu suchen, daß dieser eine mittelbare Wahl der Vertretungskörperschaft des Verbandes zwingend voraussetzt³³⁰⁾, wie Muntzke-Foerstemann meinen; entscheidend ist vielmehr, daß die Gründung eines Zweckverbandes nach dem KGG³³¹⁾ niemals durch den Gesetzgeber, sondern stets durch die Exekutive erfolgt.

Das gesetzgeberische Gründungsverfahren und die Entstehungsgeschichte³³²⁾ sprechen dafür, daß es sich bei dem UF um einen

329) Muntzke-Foerstemann, a.a.O. S. 4. Stür, Maßstäbe, S. 150, hält den UF ohne nähere Begründung für einen Mehrzweckpflichtverband, der aber in wesentlichen Punkten über die sonstigen Zweckverbandslösungen hinausgehe.

330) Diese an und für sich richtige Erkenntnis hilft hier nicht weiter; da der UF in seiner Anlaufphase gerade durch die mittelbare Wahl gekennzeichnet ist, könnte er, wenn man der Argumentation von Muntzke-Foerstemann folgt, bis zum 31.3.1977 durchaus Zweckverband im Sinne des KGG sein.

331) Vgl. insoweit §§ 9-11 und 13 KGG.

332) Zur Entstehungsgeschichte vgl. neben dem bereits erwähnten Kabinettsbeschuß vom 27.11.1971 und den als Mehrzweckpflichtverbandsmodellen konzipierten Diskussionsbeiträgen der HLT und des HMdI auch den Antrag des Landesvorstands der SPD zum Stadtumlandproblem auf dem Grünberger Parteitag 1971 - Übersicht V; zum Rechtscharakter des Umlandverbands als sondergesetzlicher Zweckverband bzw. Mehrzweckpflichtverband siehe auch LT-Drucks. 7/5321 Anlage 2,

sondergesetzlichen Zweckverband³³³⁾ handelt. Dieser Terminus soll die Fälle bezeichnen, bei denen durch Spezialgesetz abschließende Bestimmungen über die näheren Verhältnisse des jeweiligen Verbandes getroffen werden, nicht aber diejenigen, bei denen ein Gesetz³³⁴⁾ zwar bestimmt, unter welchen Voraussetzungen eine gemeinsame Aufgabenerfüllung in Betracht kommt, für die Bildung des hierfür erforderlichen Verbandes und dessen Verwaltung aber nur auf das allgemeine Zweckverbandsrecht Bezug nimmt. Solche sonder-

S. 82; § 19 des Fraktionenentwurfs, LT-Drucks. 7/5370 sowie die parlamentarischen Beiträge des Ministers Bielefeld (F.D.P.), Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/92, S. 4932f und der Abg. Sprenger (SPD), a.a.O. S. 4935f; Dr. Lindner (CDU), a.a.O. S. 4942; Wilke (F.D.P.), a.a.O. S. 4944 und 4947; Nitzling (SPD), a.a.O. S. 4948; Buß (CDU), a.a.O. S. 4950; Sturmowski (CDU), a.a.O. S. 4961; Sprenger, Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/99, S. 5433; Wilke, a.a.O. S. 5435 und 5437; Dr. Lindner, a.a.O. S. 5437; Ernst (SPD), a.a.O. S. 5441f.

333) Im Verlauf der Beratungen über den Umlandverband wird die Bezeichnung "Mehrzweckpflichtverband" stets als Synonym für den sondergesetzlichen Zweckverband gebraucht, obwohl streng genommen darunter ebenso gut ein auf dem KGG beruhender Pflichtverband, der nicht auf eine einzige Aufgabe festgelegt ist, verstanden werden könnte.

334) Z.B. § 16 Abs. 5 Hessisches Schulverwaltungsgesetz i.d.F.

gesetzlichen Zweckverbände sind dem Kommunalrecht seit langem bekannt³³⁵⁾. Die Zulässigkeit derartiger ad hoc erfolgreicher Verbandsgründen außerhalb des allgemeinen Zweckverbandsrechts wurde nie und wird bis heute nicht in Frage gestellt. Die entgegengesetzte Auffassung würde dazu führen, daß Zweckverbände nur durch die Exekutive und nicht durch den Gesetzgeber gebildet werden könnten. Ein solcher Vorbehalt zugunsten der Exekutive wäre aber unvereinbar mit dem Grundsatz des gemeinen deutschen Staatsrechts, daß gerade der in Gesetzesform geäußerte Staatswille den Vorrang hat³³⁶⁾. Für sondergesetzliche Verbände bestand und besteht weiterhin ein gelegentliches Bedürfnis. Die Regelungen des allgemeinen Zweckverbandsrechts sind vornehmlich auf die große Mehrzahl der Fälle, Verbände mit geringer Aufgabenzahl zwischen wenigen Verbandsmitgliedern, ausgerichtet.

vom 30.5.1969 - GVBl S. 88 - § 32 Abs. 6 Satz 2 Hessisches Forstgesetz vom 10.11.1954 - GVBl S. 211 - § 17 Abs. 2 Hessisches Sparkassengesetz i.d.F. vom 2.1.1973 - GVBl S. 16.

335) Die bekanntesten Verbände dieser Art waren der Zweckverband Groß-Berlin, der Ruhrsiedlungsverband und der Verband Großraum Hannover (1962), vgl. im Ersten Teil unter III.

336) So BVerfGE 10, S. 89 (101) unter Bezugnahme auf BVerfGE 8, S. 155 (169). Das BVerfG spricht zwar vom Erftverband, der nicht den Zweckverbänden zuzurechnen ist; die Ausführungen dürften aber ohne weiteres auch auf die Zweckverbände anzuwenden sein, ebenso Gönnerwein, Gemeinde-recht, S. 434.

Im Hinblick auf großräumige Stadt-Umland-Lösungen von annähernd regionalem Ausmaß ist das angebotene Instrumentarium allerdings nicht flexibel genug³³⁷⁾. Trotz aller Gestaltungsfreiheit im Detail muß aber auch der sondergesetzliche Verband, solange er als Zweckverband konzipiert ist³³⁸⁾, einer Definition dieses Begriffs entsprechen, die unabhängig von der Form der Gründung für alle Zweckverbände Bestand hat.

b) Begriff des Zweckverbands.

Das Wort "Zweckverband", erstmals in § 18 des preußischen Kommunalbeamtengesetzes vom 30.7.1899³³⁹⁾ verwendet, wurde zunächst recht unterschiedlich interpretiert³⁴⁰⁾. Nachdem sich der Terminus heute in Gesetzessprache und Schrifttum

337) Rothe, Recht, S. 110, vergleicht in diesem Zusammenhang einprägsam den herkömmlichen Zweckverband mit einem Konfektionsanzug, den sondergesetzlichen Verband mit einem Maßanzug.

338) Eine andere, in diesem Zusammenhang nicht weiter zu erörternde Frage ist, ob der Gesetzgeber auch sondergesetzliche Verbände nichtzweckverbandlicher Art errichten darf.

339) PrGS S. 141.

340) Vgl. die Nachweise bei Seydel, Zweckverbände, S. 13ff; Hoppe, Begriffe, S. 34ff; Theobald, Probleme, S. 16ff; Jestaedt, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, S. 33ff.

allgemein durchgesetzt hat, sind die wesentlichen Elemente des Zweckverbandbegriffs so weit herausgearbeitet, daß darüber wissenschaftlicher Streit nicht mehr besteht. Dennoch scheitert eine allgemeingültige Definition daran, daß eine zweifelsfreie Einordnung des Zweckverbandes in die Vielfalt kommunaler Verbandsformen bisher nicht gelungen ist. Eine diesen Aspekt vernachlässigende Umschreibung, wie sie etwa Theobald³⁴¹⁾ gibt, dürfte indessen ziemlich³⁴²⁾ unbestritten sein. Nach Theobald sind Zweckverbände primär von Gebietskörperschaften und sekundär von sonstigen Körperschaften des öffentlichen und natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts getragene Kommunalverbände zur Durchführung von Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung sowie Auftragsangelegenheiten, die ihnen speziell, enumerativ oder auch

341) a.a.O. S. 18.

342) Theobald benutzt den Terminus Kommunalverband als neutralen Oberbegriff für Gemeinde, Gemeindeverband und Zweckverband, vgl. a.a.O. S. 20; ebenso Seydel, Zweckverbände, S. 13; Jestaedt, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, S. 34; Schöne, AöR, N.F. Bd. 30, S. 1ff (32); ähnlich schon Schoen, Recht der Kommunalverbände, S. 15. Zur Wandlung des Begriffs Kommunalverband im Lauf der Zeit in Wissenschaft und Gesetzgebung siehe insbesondere Schöne, a.a.O. S. 6ff und Hoppe, Begriffe, S. 34ff.

generell unter befreiender Wirkung ihrer Mitglieder übertragen werden.

c) Indirekte Wahl zur Vertretungskörperschaft des Zweckverbands.

Der Zweckverband ist also in erster Linie Verband, d.h. ebenso wie z.B. Gemeinde, Kreis, Samtgemeinde oder Landschaftsverband ein Zusammenschluß von Rechtspersonen zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben durch eine Organisation, die die gemeinsamen Interessen der Beteiligten wahrzunehmen hat³⁴³⁾. Genügt somit für die Verbandlichkeit die Feststellung, daß durch die Wahrnehmung der Angelegenheiten des Verbands die Interessen aller Verbandsmitglieder begünstigend oder belastend berührt werden³⁴⁴⁾, steht die für die jeweiligen Arten von Verbänden unterschiedlich geregelte Frage, ob überhaupt und ggf. in welcher Form das einzelne Verbandsmitglied an der Verbandsorganisation mitwirken kann oder gar muß, in einem anderen begrifflichen Zusammenhang. Insoweit unterscheidet sich der Zweckverband von anderen Verbänden dadurch,

³⁴³⁾ Hoppe, a.a.O. S. 10 und 42f.

³⁴⁴⁾ Hoppe, a.a.O. S. 43. Die Konsequenz dieser Begriffsbestimmung ist, daß z.B. auch ein solcher Zusammenschluß von Rechtspersonen als Verband zu qualifizieren wäre, dessen Angelegenheiten unter Ausschluß der Mitglieder allein von unabhängigen Fachleuten erledigt würden.

daß er nicht bloß der Erfüllung, sondern der gemeinsamen Erfüllung³⁴⁵⁾ bestimmter Aufgaben dient. Daraus folgt, daß alle Mitglieder eines Zweckverbandes an den Verbandsaufgaben beteiligt sein müssen³⁴⁶⁾, wobei allerdings der von den einzelnen beitragenden Rechtspersonen zu erfüllende individuelle Aufgabenkreis nach Leistung und Art verschieden sein kann³⁴⁷⁾. Eine im Wesen des Zweckverbandes liegende Teilhabe aller Verbandsangehörigen am Aufgabengesamtbestand bedingt notwendig auch deren Teilhabe an der Verbandsorganisation dergestalt, daß jede beteiligte Rechtsperson an der zweckverbandsorganisatorischen Willensbildung mitzuwirken hat.

345) Allgemeine Ansicht; vgl. etwa § 1 Abs. 1 und 2 RZwVG, § 5 Abs. 1 KGG und die ersten Bestimmungen der Zweckverbandsgesetze der anderen Bundesländer; für die Literatur siehe statt vieler Theobald, a.a.O. S. 37. Diese Auffassung ist auch die Konsequenz des unbestrittenen Charakters des Zweckverbands als Institut kommunaler Gemeinschaftsarbeit, von der stets dort zu sprechen ist, wo sich Gemeinden und Gemeindeverbände zu einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung verbinden, ohne daß sich dabei ihr körperschaftlicher Status verändert, Weber, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, S. 16; Jestaedt, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, S. 3.

346) Schattenfroh, Zweckverbandsgesetz, § 1 Anm. b, zitiert nach Theobald, Probleme, S. 37.

347) Steimle, Zweckverbandsgesetz, § 1 Anm. 3, S. 3.

Da, abgesehen von dem Sonderfall der Mitwirkung natürlicher Personen, die Verbandsangehörigen ihrerseits zusammengesetzte Rechtspersonen sind, die nur durch natürliche Personen agieren können, bedarf es zur Ausübung der geforderten Mitwirkung an der Willensbildung hierzu legitimierter Repräsentanten. Diese können entweder Organe oder andere Vertreter der Mitglieder sein. Um sicherzustellen, daß sie nicht lediglich ihren eigenen, sondern vielmehr den zu repräsentierenden Willen ausdrücken, müssen sie an die Weisungen der sie entsendenden Körperschaften gebunden sein³⁴⁸⁾. Würden diese Abgeordneten zur Vertretungskörperschaft des Verbandes unmittelbar von der Bevölkerung der Verbandsmitglieder gewählt, wären sie nach dem in § 35 HGO zum Ausdruck kommenden allgemeinen Rechtsgedanken³⁴⁹⁾ keinerlei Weisung unterworfen. Sie wären deshalb auch nicht als Vertreter der dem Verband angehörenden Mitglieder zu bezeichnen. Deren Mitwirkung an der Willensbildung des Verbandes wäre durch unmittelbar gewählte Abgeordnete nicht

348) Ganz h.M. Lediglich Neuwiem, Die kommunalen Zweckverbände in Preußen, S. 168, und Friedrich, in: Stier-Somle, Handbuch, S. 586, sind a.A. Zum Meinungsstand siehe ausführlich Theobald, a.a.O. S. 70.

349) So auch Graues Papier, S. 19 und 61. Zur Stellung der Abgeordneten vgl. auch Art. 38 GG, Art. 77 HV und § 28 HKO; zum Problem siehe auch Schlempp-Schlempp, Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung, § 35, Erl. I, S. 218.

gewährleistet. Somit bleibt festzuhalten, daß dem Wesen des Zweckverbandes die unmittelbare Wahl fremd ist³⁵⁰⁾. Dies bedeutet, daß der UF jedenfalls nach Einführung der Direktwahl ab 1.4.1977 nicht als Zweckverband angesehen werden kann.

d) Aufgabenbereich des Zweckverbands.

Fraglich ist indessen, ob der UF nicht bis zu diesem Zeitpunkt als sondergesetzlicher Zweckverband zu qualifizieren ist. Einen Anhaltspunkt hierfür sollten der Aufgabenbestand und dessen Zuweisung an den Zweckverband bieten. Beim Zweckverband ist nämlich die Aufgabe das Primäre; er entsteht aus der Notwendigkeit ihrer Erfüllung³⁵¹⁾. Hinsichtlich der Art der Aufgaben, die ein Zweckverband erfüllen kann, ergeben sich allerdings keine Besonderheiten. Alle zum freiwilligen oder zum Pflichtaufgabenkreis der Verbandsmitglieder gehörenden Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten³⁵²⁾ sind objektiv zweckverbandsfähig³⁵³⁾. Es scheiden

350) Im Ergebnis ebenso Seydel, a.a.O. S. 17, wenn auch ohne Begründung.

351) Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 195; Theobald, Probleme, S. 27.

352) A.A. wohl nur Elleringmann, Begriff und Wesen, S. 127f, zitiert nach Jestaedt, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, S. 75.

nur die Existenzaufgaben³⁵⁴⁾ und alle Angelegenheiten aus, die durch staatliche Behörden unmittelbar wahrgenommen werden, außerdem die Aufgaben, deren Durchführung der Gemeinde oder dem Gemeindeverband aus anderen Gründen nicht gestattet ist³⁵⁵⁾. Eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband können also nicht auf dem Weg über den Zweckverband Aufgaben übernehmen, zu deren Durchführung sie nicht berechtigt sind³⁵⁶⁾. Die Ausstattung eines Zweckverbands mit Aufgaben erfolgt in der Weise, daß mit der Bildung des Verbands die gemeinschaftliche(n) Aufgabe(n) seiner Mitglieder auf ihn als Aufgaben-

353) Zu diesem Begriff siehe eingehend Steimle, Fzts. 1941, S. 68.

354) Hierunter werden solche Aufgaben verstanden, welche die Existenz der Körperschaft und ihre Funktion gewährleisten sollen. Sie umfassen z.B. die innere Organisation, das Personalwesen und die Vermögensverwaltung, sind also unabdingbar an eine individuelle Körperschaft gebunden. Zu dem Begriff, der von einigen Autoren nur auf die Einteilung der Kreisaufgaben bezogen wird, vgl. bereits sinngemäß Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. 1, S. 138; Neuwiem, a.a.O. S. 5; Peters, Grenzen, S. 31ff; neuerdings Elleringmann, Grundlagen, S. 31; Köttgen, Gemeinde, S. 49 ("institutionelles Fundament"); Woite, Kompetenzaufteilung, S. 86; Schnapp, Kreis, S. 3f; Jestaedt, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, S. 74.

355) Seydel, Zweckverbände, S. 107; Theobald, Probleme, S. 30.

träger übergehen mit der Folge, daß der bisher Berechtigte insoweit nicht mehr tätig werden darf³⁵⁷⁾.

e) Aufgabenausstattung des Zweckverbands.

Die Übertragung sachlicher Zuständigkeiten und damit der Kompetenzumfang eines Verwaltungsträgers ergibt sich - losgelöst vom Zweckverband - auf zwei Arten³⁵⁸⁾. Zum einen kann die Aufgabenausstattung erfolgen durch Zuweisung einer oder mehrerer singulärer Kompetenzen gleicher oder ungleicher Art und Gattung³⁵⁹⁾, zum anderen durch Zuweisung eines einheitlichen Kompetenzbereichs, der nicht durch die Addition von Einzelzuständigkeiten entsteht, sondern durch ein einheitliches Gattungs- oder Artmerkmal bestimmt ist³⁶⁰⁾. Nach diesen Bestimmungsfaktoren lassen sich drei globale Zu-

356) Seydel, a.a.O.; Theobald, a.a.O.

357) Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 196.

358) Die Darstellung folgt der Systematik von Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht II, § 72 II b, S. 18f. Ebenso Hoppe, Begriffe, S. 46ff; Jestaedt, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, S. 81ff.

359) Man spricht dann von singulärer sachlicher Zuständigkeit, Einzelzuständigkeit oder Enumeration.

360) Man spricht dann von globaler Zuständigkeit oder Globalität.

ständigkeiten unterscheiden, nämlich die spezielle sachliche Zuständigkeit oder Spezialität, die generelle sachliche Zuständigkeit oder Generalität und die allumfassende sachliche Zuständigkeit oder Universalität. Von Spezialität spricht man, wenn die Bestimmung der sachlichen Zuständigkeit durch Angabe eines oder mehrerer der Art nach bestimmter enger Kompetenzbereiche erfolgt. Generalität liegt vor bei der Angabe eines der Gattung nach bestimmten weiteren Kompetenzbereichs. Universalität bedeutet die sachliche Zuständigkeit für alle aus den sozialen Bedürfnissen der in einem bestimmten Gebiet lebenden Menschen als einer sozialen Gruppe erwachsenden öffentlichen Aufgaben³⁶¹⁾. Alle globalen Zuständigkeiten können rechtstechnisch als Regelzuständigkeiten ausgestaltet werden³⁶²⁾. Die globale Aufgabenzuweisung gilt dann nur vorbehaltlich besonders geregelter Ausnahmen. Die Vorbehaltskompetenzen werden anderen Zuständigkeitsträgern enumerativ, speziell, generell oder durch das Institut der Kompetenzkompetenz³⁶³⁾ zugewiesen. So ist auch etwa die Allzuständig-

361) Wolff-Bachof, a.a.O. S. 19.

362) Hoppe, Begriffe, S. 49.

363) Hierunter ist das einem Verwaltungsträger zustehende Recht zu verstehen, unter bestimmten Voraussetzungen einem anderen Rechtsträger Zuständigkeiten auch gegen dessen Willen zu entziehen und dem eigenen Zuständigkeitsbereich einzuverleiben. Der Begriff geht zurück auf Wagener, Die Städte im Landkreis, S. 111. Seinen

keit der Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG nur als Regelzuständigkeit³⁶⁴⁾ - "im Rahmen der Gesetze"³⁶⁵⁾ - normiert. Da der Zweckverband sich seinem Wesen nach auf eine, mehrere einzelne oder einen mehr oder weniger großen Komplex von Aufgaben beschränkt, zu dessen Lösung er ge-

ersten gesetzlichen Niederschlag fand das Rechtsinstitut in § 43 des Einführungsgesetzes zum Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom 29.7.1929 (PrGS S. 137). Siedentopf, Die Verwaltung 1971, S. 295, weist darauf hin, daß die Kompetenz-Kompetenz bereits in § 8 der Gemeindeordnung für die Rheinprovinz von 1845 enthalten gewesen sei. Da das Institut für die Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden konzipiert wurde, wird es in der Literatur zumeist auch nur in diesem begrenzten Rahmen behandelt; vgl. Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht II, § 72 IV b 1, S. 24; Lauscher, Delegation, S. 153ff; Woite, Kompetenzaufteilung, passim; Pagenkopf, JfK 1934, S. 160.

- 364) Wie hier ausdrücklich Hoppe, Begriffe, S. 49, FN 12; sinngemäß auch Kühn, Prinzip, S. 14f; a.A. Genzer, Der Städtetag 1950, S. 314f; Weber, Staats- und Selbstverwaltung, S. 49f, die die Auffassung vertreten, von den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gebe es nichts durch den Gesetzgeber zu subtrahieren; ähnlich Ipsen, DÖV 1955, S. 225, der meint, die Angelegenheiten der

gründet ist, ist bei ihm jedenfalls eine universale Zuständigkeitsübertragung ausgeschlossen. Im Hinblick darauf, daß der Zweckverband als Organisationsform im übrigen der Erfüllung praktisch aller kommunaler Aufgaben offensteht, ist jede andere Form der Aufgabenzuweisung auf einen Zweckverband denkbar. Gerade die Möglichkeit globaler - spezieller und genereller³⁶⁶⁾ - Aufgabenzuweisung macht den sondergesetzlichen Mehrzweckverband im Gegensatz zu dem Zweckverband nach dem KGG, der auf den Regelfall enumerativer Kompetenzen³⁶⁷⁾ zugeschnitten ist, zu einem tauglichen Instrument der Lösung großräumiger Stadt-Umland-Probleme.

örtlichen Gemeinschaft stünden den Gemeinden gesetzlich unentziehbar zu.

- 365) Eine besonders sinnfällige Ausgestaltung der Einschränkung des universellen gemeindlichen Aufgabenbereichs zeigt sich in der Kompetenz-Kompetenz des Kreises. Das Institut ist nur den Landkreisordnungen in Bayern und Nordrhein-Westfalen fremd, vgl. Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 295ff.
- 366) Hoppe, Begriffe, S. 64 und ihm folgend Jestaedt, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, S. 93, halten entgegen der ganz herrschenden Auffassung das Merkmal der Generalität, nicht erst der Universalität, für ein Charakteristikum des Gemeindeverbandes. Dementsprechend kann nach dieser Ansicht eine globale Aufgabenzuweisung an einen Zweckverband nur in der Form der Spezialität erfolgen.

f) Kompetenzumfang des UF (§ 3 Abs. 1 UFG).

Der Kompetenzumfang des UF ist in § 3 Abs. 1 UFG geregelt.

Die Vorschrift lautet:

"Der Verband soll die geordnete Entwicklung des Verbandsgebiets koordinieren und fördern; er hat insbesondere folgende Aufgaben:"

An diesen Satzteil schließt sich die Aufzählung elf verschiedener Aufgaben(komplexe) an.

Die entsprechenden Bestimmungen in den dem UFG vorangegangenen Gesetzentwürfen³⁶⁸⁾ begannen übereinstimmend mit den Worten:

"Der Verband hat folgende Aufgaben:"

367) Der Gesichtspunkt des sondergesetzlichen Mehrzweckverbands wird von denjenigen Autoren vernachlässigt, die als wesentliche Eigenschaft des Zweckverbands die enumerative Aufgabenzuweisung ansehen. Vgl. z.B. Wirckau, Zweckverbandsgesetz, S. 74; Mayer, Verwaltungsrecht II, S. 382; Schöne, AöR, N.F. Bd. 30, S. 30; Peters, Grenzen, S. 258f; Seydel, Zweckverbände, S. 11, 20.

368) § 20 Abs. 1 des HMdI-Entwurfs vom Dezember 1973, Anlage 4 zu LT-Drucks. 7/5321; § 3 Abs. 1 des Entwurfs der Landes-

An diesen Satzteil schloß sich eine Aufzählung einzelner Aufgaben(komplexe) an, deren Anzahl - je nach Gesetzentwurf - zwischen zehn und zwölf differierte.

Während in den Gesetzentwürfen die Ausstattung des geplanten Umlandverbands mit Aufgaben jeweils zweifelsfrei in Form der Einzelzuweisung erfolgte, fragt es sich, ob durch die abweichende Fassung des § 3 Abs. 1 UFG dem UF ein universeller Kompetenzbestand übertragen werden sollte mit der Folge, daß der UF dann von Anfang an nicht den Rechtscharakter eines Zweckverbands hätte.

Zunächst ist aber zu klären, ob es sich bei der Formulierung des § 3 Abs. 1 UFG nicht um ein Redaktionsversehen handelt. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Fassung des nachmaligen § 3 Abs. 1 UFG in der letzten Sitzung des Landtagsausschusses für Verwaltungsreform am 3.9.1974, also nur zwei Tage vor der zweiten und entscheidenden Lesung der Gesetzentwürfe im Parlament, gefunden worden ist. Ferner ist zu berücksichtigen, daß § 3 des Ausschußentwurfs³⁶⁹⁾ entgegen dem Entwurf der Koalitionsfraktionen die Gesamtentwicklungs-

regierung vom 20.5.1974, LT-Drucks. 7/5321; § 3 Abs. 1 des Entwurfs der Landtagsfraktionen der SPD und der F.D.P. vom 21.5.1974, LT-Drucks. 7/5370.

369) Entwurf der Landtagsfraktionen der SPD und der F.D.P. in der Fassung der LT-Drucks. 7/5846.

planung³⁷⁰⁾ nicht in den Katalog der benannten Verbandsaufgaben aufgenommen hat. Diese Entscheidung beruht auf einem Prozeß der Meinungsbildung innerhalb der Ausschlußmehrheit, über dessen Ausmaß der Berichterstatter, Abg. Ernst (SPD), dem Plenum wie folgt berichtete:³⁷¹⁾

"Der Ausschuß für Verwaltungsreform war nicht der Auffassung, daß der Begriff der Gesamtentwicklungsplanung inhaltlich bereits so eindeutig und allgemein anerkannt sei, daß er verschiedener Auslegung nicht mehr fähig wäre. Der Ausschuß konnte sich deshalb nicht entschließen, dem Verband diese Aufgabe zu übertragen. Er sah sich aber auch nicht in der Lage, selbst eine Legaldefinition anzubieten. Selbst wenn der Gesetzgeber auf eine im Schrifttum gängige Definition der Stadtentwicklungsplanung, unter der eine umfassende, über die Fachbereiche der Verwaltung hinausgreifende und den Fachplanungen übergeordnete Planung, die für den Gesamtbereich der kommunalen Tätigkeiten Zielvorstellungen entwickelt und koordinierend verwirklicht, zu verstehen ist, zurückgegriffen hätte, erschien es dem Ausschuß bei einem so umfassenden Verständnis der Gesamtentwicklungsplanung nicht vertretbar, dem Verband diese Aufgabe zu übertragen,

370) Vgl. FN 297.

371) Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/99, S. 5432.

weil damit die - durch den Verband ohnehin eingeschränkte - Selbstverwaltung der dem Verband angehörenden Städte und Gemeinden in ihrem Kernbestand getroffen worden wäre.

Damit folgt der Ausschuß in dieser Frage den Bedenken, die insbesondere vom Hessischen Städte- und Gemeindebund und vom Hessischen Landkreistag sowie von der Stadt Offenbach vorgetragen wurden."

Die nun gefundene Fassung des § 3 Abs. 1 UFG eröffnet in dem Teil des ersten Satzes "die geordnete Entwicklung des Verbandsgebiets koordinieren und fördern" kaum verhüllte Assoziationen zu dem von Ernst zitierten umfassenden Begriff der Gesamtentwicklungsplanung. Dies wird besonders deutlich, wenn man sich eine "fördernde" Tätigkeit des UF als planende vorstellt³⁷²⁾. Die Formulierung des § 3 Abs. 1 UFG erscheint deshalb als der sprachliche Ausdruck einer seit Einbringung des Fraktionenentwurfs zunächst im Ausschuß für Verwaltungsreform, später auch bei der Parlamentsmehrheit hinsichtlich der Gesamtentwicklungsplanung als Verbandsaufgabe gewandelten Auffassung. Ein Redaktionsversehen scheidet somit aus.

³⁷²⁾ Vgl. die fast identischen Formulierungen in § 6 Abs. 1

GrRG, § 5 GrRG-H und § 5 GrRG-B: "Der Verband hat

durch einheitliche Planung die Entwicklung der Verbandsglieder zu fördern."

Wurde - nach Ernst - die Gesamtentwicklungsplanung aus dem Katalog der Verbandsaufgaben aus vorwiegend definitorischen Gründen herausgenommen, so zeigen sich die sprachlichen Anspielungen an diesen Begriff in § 3 Abs. 1 UFG, daß der Gesetzgeber von der Idee der Gesamtentwicklungsplanung nicht völlig Abstand genommen hat^{372a)}. Es fragt sich deshalb, ob der 1. Halbsatz des § 3 Abs. 1 UFG als unverbindlicher Programmsatz des Inhalts zu verstehen ist, daß der UF die Gesamtentwicklungsplanung für den Fall einer wissenschaftlich eindeutigen Begriffsklärung als eine ihm zukommende Aufgabe fordert. Bevor dieser Frage weiter nachgegangen werden kann, bedarf es zunächst eines Abrisses über den Meinungsstand in Wissenschaft und Praxis hinsichtlich des Begriffs, des Gegenstandes und der Rechtsnatur der Entwicklungsplanung.

Exkurs: die Entwicklungsplanung.

Der Begriff Entwicklungsplanung tauchte etwa Anfang der 60er Jahre als Komplementärbegriff zur Raumplanung auf. Die raumbezogenen Planungen wie z.B. die kommunale Bauleitplanung sind fast ausnahmslos Ordnungsplanungen, d.h. sie stellen

372a) So auch Hinkel, Der Gemeindetag 1974, S. 300, nach dem die Förderung und Sicherung einer geordneten Entwicklung des Verbandsgebiets auch die Aufstellung von Entwicklungsprogrammen umfaßt.

überwiegend darauf ab, schädliche Entwicklungen abzuwehren³⁷³⁾. Allmählich setzte sich die Auffassung durch, daß eine vorausschauende Steuerung und Abstimmung der vielfältigen raum-, finanz- und sozialintensiven Maßnahmen der Daseinsvorsorge nicht mehr allein mit dem Instrumentarium der Raumplanung bewältigt werden können, sondern daß hierzu, um Fehlentwicklungen zu vermeiden, eine zielorientierte, nicht nur raum-, sondern auch zeit- und finanzbezogene - Entwicklungsplanung genannte - Positivplanung^{373a)} vonnöten ist.

Die Interpretation dessen, was unter Entwicklungsplanung verstanden wird, differiert von Autor zu Autor. Weber³⁷⁴⁾ z.B. bezeichnet die Entwicklungsplanung als "die übergreifende Synthese von Raumordnung aller Ebenen mit der ökonomischen, technologischen und sozialen Programmierung". Wagener³⁷⁵⁾ hingegen hält die Entwicklungsplanung für die raum-, zeit- und finanzbezogene "Globalsteuerung der Umwelt". Wieder andere verstehen unter Entwicklungsplanung eine konzeptionelle³⁷⁶⁾,

373) Man spricht deshalb auch synonym von Negativ-, Reaktiv-, Auffang- oder Anpassungsplanung; siehe z.B. Göb, DÖV 1974, S. 87f; Schmidt-Aßmann, Gesetzliche Maßnahmen, VRL, Bd. 80, S. 104; Bauer, AfK 1976, S. 43.

373a) Göb, DÖV 1974, S. 88.

374) Planende Verwaltung, VRL, Bd. 78, S. 22; in diesem Sinne auch Wessel, Der Städtebund 1971, S. 247.

375) DVBl 1970, S. 98.

376) Böckenförde, Der Staat 1972, S. 433.

aktiv gestaltende³⁷⁷⁾ oder strategische³⁷⁸⁾ Planung. Nach Becker³⁷⁹⁾ ist sie insbesondere Aufgabenplanung, die Laux³⁸⁰⁾ wegen ihrer Dynamik und Permanenz als langfristigen bzw. ständigen Prozeß begreift. Alle Deutungsversuche greifen einzelne die Entwicklungsplanung charakterisierende Elemente heraus, ohne daß eine gesicherte Gesamtinterpretation des Begriffs Entwicklungsplanung ersichtlich ist.

Der Unsicherheit in der Begriffsbestimmung entspricht eine Unsicherheit hinsichtlich des Gegenstands der Entwicklungsplanung. Dies wird besonders deutlich, wenn man die Entwicklungsplanungen auf den einzelnen Verwaltungsebenen, in Bund, Ländern und im kommunalen Bereich, miteinander vergleicht. Auf der Bundesebene begegnet man einerseits ressortgebundener Fachplanung, z.B. Bildungsplanung, Verkehrsplanung, Bundeswehrplanung, andererseits ressortübergreifenden Planungen wie z.B. Raumordnung, Finanzplanung, Wirtschaftssteuerung, Umweltprogramm. Eine übergeordnete Abstimmung im Sinne etwa eines Bundesentwicklungsplans gibt es nicht. Auf Landesebene finden sich Ansätze einer umfassenden abgestimmten Entwicklungsplanung bisher vor allem

377) Friauf, Baurecht und Raumordnung, in: Besonderes Verwaltungsrecht, S. 548.

378) Scheuner, in: Planung I, S. 75; Kaiser, in: Planung II, S. 23ff.

379) Regierungsprogramm, S. 152. Ebenso Badura, Weber-Festschrift, S. 921.

in den Ländern Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen³⁸¹⁾. Seit dem Ende der 60er Jahre haben sich manche Großstädte³⁸²⁾ um die Verwirklichung einer Stadtentwicklungsplanung bemüht. Planungsziel ist dabei stets das einheitlich integrierte Handeln der Verwaltungseinheit. Dementsprechend bezeichnet Mäding³⁸³⁾ kommunale Entwicklungsplanung als das nach formulierten Zielvorstellungen optimierte Programm aller administrativen Maßnahmen einschließlich der Investitionen zur Beeinflussung des Zustandes und Wandels der Lebensverhältnisse (Lebensbedingungen) der Bevölkerung im Gebiet der Stadt. Diese Forderung, daß eine kommunale Entwicklungsplanung alle politisch-administrativen Aktivitäten umfassen, anders gesagt kommunale Gesamtentwicklungsplanung sein muß, wird auch von anderen Autoren³⁸⁴⁾ vertreten, durch neuere Untersuchungen³⁸⁵⁾ aber wieder in Frage gestellt.

380) Entwicklungsplanung, VRL, Bd. 80, S. 85f.

381) Landesentwicklungsprogramm Hessen '80; Nordrhein-Westfalenprogramm 1975; Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985.

382) Vgl. die Hinweise bei Mäding, in: Planung V, S. 319f und 341 Anm. 26; Wegener, Stadtbauwelt 1972, S. 304; Weyl, Der Gemeindetag 1974, S. 105; speziell für Frankfurt am Main siehe Stadtentwicklungsplanung und Gesamtverkehrsplan Frankfurt am Main, Bd. 1.

383) In: Planung V, S. 322.

Püttner, Stadtentwicklungsplanung und Kreisentwicklungsplanung, S. 66.

384) Wessel, a.a.O. S. 247; Geissler, Raumforschung und Raum-

Festzuhalten bleibt deshalb, daß der Gegenstand der Entwicklungsplanung im allgemeinen und der kommunalen Entwicklungsplanung im besonderen nicht notwendigerweise die Gesamtentwicklung sein muß, sie sich vielmehr sektoral bzw. ressortmäßig beschränken kann oder vielleicht gar soll.

Weitere Schwierigkeiten für die Verwirklichung einer kommunalen Entwicklungsplanung ergeben sich aus dem Problem der rechtlichen Katalogisierung solcher Planung³⁸⁶⁾ und der Notwendigkeit zahlreichen und geschulten Verwaltungspersonals³⁸⁷⁾.

Trotz aller Unsicherheit im Gebrauch des Wortes Gesamtentwicklungsplanung ist festzuhalten, daß darunter nur eine, wenn

ordnung 1969, S. 102, letzterer im Hinblick auf die Landesentwicklungsplanung.

385) Göb, Laux, Salzwedel, Breuer, Kreisentwicklungsplanung, S. 9f; Stich, DVBl 1973, S. 598; Wegener, Die Verwaltung 1976, S. 61; ders., Der Städtetag 1976, S. 489.

386) Da die kommunale Entwicklungsplanung als interdisziplinäre Aufgaben-, Ziel-, Koordinierungs- und Ablaufplanung eine hohe Flexibilität voraussetzt, ist jedenfalls die Rechtsform der Satzung, wie sie etwa der Bebauungsplan hat (§ 10 BBauG), für die kommunale Entwicklungsplanung ungeeignet.

387) Eine Einschaltung von Planungsbüros erscheint, von der Kostenfrage abgesehen, schon deshalb problematisch, weil

auch unterschiedlich charakterisierte, so doch jedenfalls planerische Tätigkeit definiert werden kann. Wäre § 3 Abs. 1 1. Halbsatz UFG ein Programmsatz des oben bezeichneten Inhalts, müßte die Formulierung "die geordnete Entwicklung des Verbandsgebiets koordinieren und fördern" eine Umschreibung für Gesamtentwicklungsplanung sein. Sie beinhaltet aber eindeutig mehr. Planung ist nicht Selbstzweck, sondern dient als Hilfsmittel der Durchführung, der Verwirklichung eines bestimmten Projekts. Demgemäß ist die Förderung der Entwicklung des Verbandsgebiets nicht allein in Form von Planung - Ordnungsplanung oder Entwicklungsplanung - sondern erst recht in Form von auf Planung beruhenden Durchführungsmaßnahmen denkbar. Ebenso kann unter einer die Entwicklung des Verbandsgebiets koordinierenden Tätigkeit sowohl eine Koordinierung von Planungen als auch eine Koordinierung von Durchführungsmaßnahmen verstanden werden.

Hat § 3 Abs. 1 1. Halbsatz somit einen über die Gesamtentwicklungsplanung hinausgehenden Begriffsinhalt, ist doch die Annahme eines solchermaßen erweiterten Programmsatzes abzulehnen. Der 2. Halbsatz des § 3 Abs. 1 UFG gibt dem UF im Rahmen eines Aufgabenkatalogs auch hinsichtlich der Entwicklungsplanung sektorale

so Außenstehende auf essentielle Fragen der Entwicklung eines kommunalen Verwaltungskörpers entscheidenden Einfluß nehmen könnten, politisch aber nicht zur Verantwortung zu ziehen wären.

Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Verkehrsplanung. Die programmatische Forderung nach einer den Einzelplanungen übergeordneten Planungskompetenz wäre zwar sinnvoll, zumal diese vom Gesetzgeber wegen der in der Wissenschaft geübten Zurückhaltung als zur derzeitigen Übernahme durch den Verband nicht geeignet beurteilt wurde. Der 2. Halbsatz des § 3 Abs. 1 UFG gibt in seinem Aufgabenkatalog dem UF auch die in den Nummern 6, 9 und 11 bezeichneten Durchführungskompetenzen. Die programmatische Forderung nach einer lediglich durch das Merkmal der "geordneten Entwicklung des Verbandsgebiets" beschränkten umfassenden Durchführungskompetenz wäre aber unverständlich, da es dem Gesetzgeber im Rahmen seiner legislatorischen Freiheit offensteht, den UF, sofern er dies für sachgerecht erachtet, nicht nur mit den im 2. Halbsatz des § 3 Abs. 1 UFG genannten, sondern mit darüber hinausgehenden Durchführungskompetenzen auszustatten. Daraus wird deutlich, daß der Gesetzgeber mit dem 1. Halbsatz des § 3 Abs. 1 UFG keinen Programmsatz aufstellen, sondern vielmehr eine rechtsverbindliche Aussage treffen wollte^{387a)}.

387a) Nachdem § 1 Abs. 1 UFG bereits den Verbandszweck "zur Förderung und Sicherung einer geordneten Entwicklung des Verbandsgebiets" umreißt, wäre auch nicht einsichtig, warum ein solcher Programmsatz in § 3 Abs. 1 1. Halbsatz UFG wiederholt werden müßte.

Die beiden Halbsätze des § 3 Abs. 1 UFG sind durch ein Semikolon verbunden. Grammatikalisch haben sie indessen nichts miteinander zu tun; das den 2. Halbsatz einleitende Adverb "insbesondere" bezieht sich nur auf das Verb ebendieses und nicht des 1. Halbsatzes. Deshalb könnte zwischen den beiden Halbsätzen wie bei der insoweit vergleichbaren Vorschrift des § 1 Abs. 1 RuhrVerbo³⁸⁸⁾ genauso gut ein Punkt stehen.

Gesucht ist die Norm, die den gesamten Kompetenzumfang des UF angibt. Der 2. Halbsatz des § 3 Abs. 1 UFG spricht ausdrücklich

388) § 1 Abs. 1 RuhrVerbo lautet:

"Im Rheinisch-Westfälischen Kohlenbezirke wird zur Förderung der Siedlungstätigkeit ein Verband begründet. Der Verband ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft zur Verwaltung aller Angelegenheiten, die der Förderung der Siedlungstätigkeit im Verbandsgebiete dienen; seine Aufgaben auf kommunalem Gebiete (Selbstverwaltungsangelegenheiten) und auf staatlichem Gebiete (Auftragsangelegenheiten) werden durch dieses Gesetz bestimmt.

Aufgaben des Verbandes sind insbesondere:

- 1.....
- 2.....
- 3.....
- 4.....
- 5.....
- 6....."

von Gegenständen der Kompetenz, nämlich von 11 Aufgaben des UF. Wenn die Partikel "insbesondere" - wie in allen früheren Entwürfen zum UFG - fehlte, wäre der 2. Halbsatz des § 3 Abs. 1 UFG nicht anders auszulegen, als daß er in Form eines abschließenden Katalogs die vom UF zu erfüllenden Aufgaben aufzählte. Durch die Hinzufügung des Adverbs "insbesondere" werden diese Aufgaben einerseits dem Grad bzw. der Intensität nach näher gekennzeichnet^{388a)}, andererseits wird gleichzeitig die zahlenmäßige Bestimmtheit dieses Aufgabenkatalogs relativiert. Das Wort "insbesondere" drückt nämlich ein Verhältnis logischer Abhängigkeit von Besonderem zu Allgemeinem aus. Sind die Katalogaufgaben mithin "insbesondere" - Aufgaben oder, was sachlich dasselbe ist, besondere Aufgaben, so fragt es sich, wo im UFG allgemein die Aufgaben normiert sind, von denen die im Katalog aufgezählten einen dem Grad bzw. der Intensität nach hervorgehobenen Ausschnitt darstellen. Nachdem eine solche Normierung jedenfalls nicht im 2. Halbsatz erfolgt sein kann, bietet sich als Standort der 1. Halbsatz des § 3 Abs. 1 UFG an. Dort wird zwar nicht ausdrücklich von Aufgaben gesprochen; es wird vielmehr der bereits in § 1 Abs. 1 UFG genannte Verbandszweck fast wörtlich nochmals beschrieben. Der Zweck eines Ver-

388a) Duden, Band 4, Grammatik, S. 289, nennt insoweit nicht das Adverb "insbesondere", vielmehr "besonders". Diese beiden Adverbien sind jedoch Synonyma, vgl. Duden, Band 10, Bedeutungswörterbuch, S. 350.

bands, eines staatlichen oder kommunalen Gemeinwesens schlechthin, besteht darin, öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Der Verbandszweck ist deshalb nichts anderes als eine programmatische Zusammenfassung der übertragenen sachlichen Zuständigkeiten. Die Wiederholung einer solchen Aussage in einem Paragraphen, der unter der Überschrift "Aufgaben des Verbandes" figuriert, kann deshalb nur die Bedeutung haben, den Kompetenzumfang des UF abschließend darzustellen. In § 3 Abs. 1 1. Halbsatz UFG werden dem UF sachliche Zuständigkeiten nicht in Form einzelner Kompetenzgegenstände zugewiesen. Der Tätigkeitsbereich des UF wird vielmehr mit den Worten "die geordnete Entwicklung des Verbandsgebiets koordinieren und fördern" charakterisiert. Was unter der "geordneten Entwicklung" des Verbandsgebiets verstanden werden soll, legt das UFG nicht näher dar. Dies ist auch nicht möglich, weil es sich hierbei um einen unbestimmten Rechts- bzw. Gesetzesbegriff³⁸⁹⁾ handelt. Darunter werden Begriffe verstanden³⁹⁰⁾, die nicht örtlich und zeitlich genau bestimmte Klassen von Gegenständen umfassen, sondern Typenbegriffe sind, denen verschiedene, aber ähnliche Lebenssituationen

389) Der Abg. Sprenger (SPD) sprach im Parlament, Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/99, S. 5434, von "einer Art Generalklausel". Vgl. eingehend zum unbestimmten Rechtsbegriff Forsthoff, Lehrbuch, S. 85ff und Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, § 31 I c, S. 188ff m.w.N.

390) Die Definition ist Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, a.a.O. S. 189, entnommen.

als ihre "Ausprägungen" unterfallen; ihr Inhalt bestimmt nur einen Tatsachen-, Interessen- oder Wertbereich, nicht aber die Gegenstände dieses Bereichs. Derartige unbestimmte Rechtsbegriffe werden von der Rechtsordnung als unvermeidlich allgemein anerkannt, "weil der Gesetzgeber das Gesetz nicht bestimmen hat fassen können oder auch nicht bestimmter hat fassen wollen, um eine Anpassung des abstrakten Gesetzes an die konkreten Situationen im Sinne der Gerechtigkeit zu erleichtern. Er vermag ja auch nicht alle in Gegenwart und Zukunft möglichen Lebenssituationen, die im Rechtsstaat rechtliche Berücksichtigung erheischen, zu übersehen und im voraus angemessen zu berücksichtigen."³⁹¹⁾

Worin eine "geordnete Entwicklung des Verbandsgebiets" besteht, bleibt weitgehend den Anschauungen und Entschlüssen der Verbandsorgane überlassen und hängt von den örtlichen Verhältnissen, den finanziellen Möglichkeiten, den Bedürfnissen der Bevölkerung und anderen Faktoren ab. Im Grunde handelt es sich um eine Frage sachgerechter Verbandspolitik, die in starkem Maße von Zweckmäßigkeitserwägungen bestimmt wird. Für solche unbestimmten Rechtsbegriffe, deren Gegenstand von einer Zweckmäßigkeitsentscheidung, von Planungen oder von Zukunftserwartungen des verantwortlichen Verwaltungsträgers abhängt³⁹²⁾, hat die Recht-

391) Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, a.a.O. S. 189.

392) Beispiele aus der Rechtsprechung: "geordnete städtebauliche Entwicklung", BVerwGE 19, S. 32ff (36); "öffentlicher

sprechung³⁹³⁾ einen gerichtlich nur eingeschränkt überprüf-
baren Beurteilungsspielraum³⁹⁴⁾ der Verwaltung anerkannt. Bei
einer in Form eines unbestimmten Rechtsbegriffs erfolgenden
Kompetenzzuweisung kann dieser Beurteilungsspielraum durch
die dem Aufgabenträger gesetzlich zugestandenen Handlungsmög-
lichkeiten zur Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs be-
grenzt sein³⁹⁵⁾. Der 1. Halbsatz des § 3 Abs. 1 UFG spricht
insoweit von "koordinieren und fördern". Eine fördernde Tätig-
keit des UF ist als planende und als durchführende denkbar.
Entsprechend kann unter einer die Entwicklung des Verbandsge-
biets koordinierenden Tätigkeit sowohl eine Koordinierung von
Planungen als auch eine Koordinierung von Durchführungsmaßnahmen

Zweck" eines kommunalen Unternehmens, BVerwGE 39, S. 329ff
(334). Weitere Nachweise bei Wolff-Bachof, a.a.O. S. 192.

393) Vgl. insbesondere BVerwGE 39, S. 204; OVG Münster, Verw.
Rspr. 24, S. 476.

394) Wolff-Bachof, a.a.O., bevorzugen die Bezeichnung Ein-
schätzungsprärogative.

395) So bestimmen § 5 GrRG-H und § 5 GrRG-B übereinstimmend,
daß der Verband die Entwicklung der Verbandsglieder
(unbestimmter Rechtsbegriff) durch einheitliche Planung
zu fördern hat; im jeweiligen § 6 der beiden Großraum-
gesetze wird dann näher festgelegt, daß diese Planung
Regionalplanung ist. Einzelne Durchführungsmaßnahmen
werden beiden Verbänden in gesonderten Vorschriften
enumerativ zugewiesen.

verstanden werden³⁹⁶⁾. Der UF ist also in der Auswahl seiner Handlungsmöglichkeiten unbeschränkt und kann deshalb innerhalb der mehr oder weniger großen Zahl gesetzlich zulässiger Planungs-, Koordinierungs- und Durchführungsmöglichkeiten sich für fast beliebig viele entscheiden und diese in ihrer Summe als die "geordnete Entwicklung des Verbandsgebiets" ausgeben. Was im Einzelfall die "geordnete Entwicklung des Verbandsgebiets" ist, bestimmt sich also nach hinreichend zu konkretisierenden planerischen, koordinatorischen und durchführenden Willensbetätigungen des Verbands. Eine solche Konkretisierung hat der Gesetzgeber im 2. Halbsatz des § 3 Abs. 1 UFG bereits hinsichtlich eines bedeutenden, aber zahlenmäßig geringen Spektrums möglicher Verbandstätigkeiten vorgenommen, die die "geordnete Entwicklung des Verbandsgebiets" betreffen. Im Grunde tangiert aber - von den Existenzaufgaben³⁹⁷⁾ einmal abgesehen - praktisch jede kommunale Selbstverwaltungstätigkeit eines Verbandsmitglieds unmittelbar die Entwicklung seines und damit auch mittelbar die Entwicklung des Verbandsgebiets. Ob sie das im Sinne einer "geordneten Entwicklung des Verbandsgebiets" tut oder nicht, hängt, über den Katalog des § 3 Abs. 1 2. Halbsatz UFG hinaus, von der

396) Diese Auffassung wird auch durch den Aufgabenkatalog des 2. Halbsatzes bestätigt, der sowohl Kompetenzen planerischer als auch koordinierender und durchführender Art enthält.

397) Vgl. FN 354.

fast uneingeschränkten Entscheidungsmacht des UF ab. Hieraus ergibt sich, daß der genannte Aufgabenkatalog den Begriff "die geordnete Entwicklung des Verbandsgebiets koordinieren und fördern" nicht umfassend, sondern lediglich beispielhaft erläutert. Somit ist dem UF jede kommunale Tätigkeit im Verbandsgebiet zugewiesen, sofern sie nur der "geordneten Entwicklung des Verbandsgebiets" dient. Dies aber bedeutet nichts anderes als die Angabe einer universellen Regelzuständigkeit, die lediglich unter dem - vom UF durch Betätigung des ihm eingeräumten Beurteilungsspielraums auszufüllenden - Vorbehalt steht, daß den Verbandsmitgliedern die kommunalen Aufgaben obliegen, die die geordnete Entwicklung des Verbandsgebiets nicht fördern.

Aus der universellen Aufgabenzuweisung müßte³⁹⁸⁾ gefolgert werden, daß der UF bereits in seiner Anlaufphase nicht als sondergesetzlicher Zweckverband anzusehen wäre. Ein solches Ergebnis begegnet aber Bedenken im Hinblick auf die augenfällige Diskrepanz, die beim UF zwischen dem Kompetenzumfang und den tatsächlich ausgeübten Kompetenzen besteht. § 3 Abs. 1 UFG sieht nämlich vor, daß der UF lediglich die in Nr. 1-11 bezeichneten Verwaltungsbefugnisse und damit einen zahlenmäßig nur geringen Teil aus dem zugewiesenen allseitigen Wirkungs-

398) Vgl. die Ausführungen im Dritten Teil unter II e.

kreis eigenständig wahrnimmt, wobei bezüglich der Aufgaben Nr. 6, 9 und 11 der Zeitpunkt der Übernahme nach § 3 Abs. 3 UFG sogar noch bis spätestens zum 1.1.1979 hinausgeschoben werden kann. Es liegt deshalb nahe anzunehmen, daß hinsichtlich der vom UF nicht ausgeübten Kompetenzbereiche neben der sachlichen Zuständigkeit des UF eine weitere der schon bisher berechtigten Verbandsmitglieder besteht. Wenn sich die Annahme einer solchen Doppelzuständigkeit als richtig erweisen würde, müßte der zunächst aus der Übertragung einer universellen sachlichen Zuständigkeit gezogene Schluß, der UF wäre von Anfang an kein sondergesetzlicher Zweckverband, wegen des dann fortbestehenden Kompetenzumfangs der Verbandsmitglieder einer nochmaligen Überprüfung unterliegen.

Mit den rechtlichen Problemen, die sich aus der Verlagerung staatlicher und kommunaler Hoheitsrechte von einem Träger auf einen anderen ergeben, hat sich richtungsweisend Triepel in seiner 1942 erschienenen Schrift "Delegation und Mandat im öffentlichen Recht" befaßt. Der Delegationslehre Triepels ist bisher die Rechtsprechung³⁹⁹⁾ und der Überwiegende Teil

399) Siehe insbesondere die Urteile des Hessischen VGH, Verw. Rspr. 4, S. 565ff; Verw.Rspr. 5, S. 537ff = DÖV 1953, S. 88ff = DVBl. 1953, S. 47ff.

der Lehre⁴⁰⁰⁾ gefolgt. Nicht völlig durchgesetzt hat sich hingegen die Triepel'sche Terminologie. Die von Triepel unter dem Begriff "Delegation" zusammengefaßten Rechtsvorgänge werden von einem Teil des Schrifttums auch als "Übertragung" (Karl-Heinz Klein, Friedrich Klein), "Ermächtigung" (Peters) oder "Verlagerung" (Schack) bezeichnet. Die vorhandenen sachlichen Nuancierungen zwischen den einzelnen Begriffen⁴⁰¹⁾ wirken sich bei den hier allein in Frage stehenden Delegationen im kommunalen Bereich nicht aus, so daß im folgenden die Be-

400) Obermayer, JZ 1956, S. 625ff (629); Rasch, DÖV 1957, S. 337ff (338f); Karl-Heinz Klein, Übertragung, passim; Friedrich Klein, Übertragung, S. 79ff; Peters, Landesreferate, S. 840ff; Schack, Festschrift für Karl Haff, S. 333ff, differenzierend Lauscher, Delegation, passim. Gegen die Delegationslehre Triepels hat sich insbesondere Barbey, Rechtsübertragung, passim, ausgesprochen. Ausgangspunkt und Basis seiner Kritik ist die von Wolff, Theorie der Vertretung, S. 229ff, ursprünglich vertretene und von ihm übernommene Ansicht, die Begriffe Zuständigkeit und Kompetenz seien gleichbedeutend. Wolff empfiehlt nunmehr in Verwaltungsrecht II, § 72 I c, S. 15 (vgl. auch die Hinweise bei Lauscher, Delegation, S. 41, FN 12, auf die Voraufgaben), aus terminologischen Gründen und solchen der gedanklichen Klarheit den Begriff der Kompetenz dem Gegenstand der Zuständigkeit, also dem wahrzunehmenden Geschäft vorzubehalten. Zu den Besonderheiten des

zeichnungen "Delegation", "Übertragung", "Ermächtigung" und "Verlagerung" synonym gebraucht werden.

Triepel versteht unter "echte"⁴⁰²⁾ Delegation den Rechtsakt, durch den der Inhaber einer staatlichen Zuständigkeit, also der Staat, die Gemeinde selbst oder eines der Staats- oder der Gemeindeorgane seine Kompetenz ganz oder zum Teil auf ein anderes Subjekt überträgt. Delegation bedeutet Kompetenzverschiebung, und zwar enthält sie, im strengen Sinne genommen, gleichzeitig Abschiebung und Zuschreibung einer Zuständigkeit, beides beruhend auf dem Willen dessen, der an Zuständigkeit verliert⁴⁰³⁾. Die echte Delegation hat somit vier begriffsnotwendige Komponenten⁴⁰⁴⁾:

- die Begründung einer außerordentlichen Zuständigkeit in der Person des Delegatars
- unter gleichzeitiger Aufgabe der ordentlichen Zuständigkeit des Deleganten

Barbey'schen Delegationsmodells, die ihre Grundlage in der begrifflichen Gleichstellung von Zuständigkeit und Kompetenz haben, vgl. Lauscher, Delegation, S. 44ff.

401) Siehe Lauscher, a.a.O. S. 34f.

402) Triepel bezeichnet die "echte" Delegation auch als "translative" oder "devolvierende" Delegation.

403) Triepel, Delegation und Mandat, S. 23.

404) Lauscher, a.a.O. S. 50.

- durch Übertragung einer Kompetenz vom Deleganten auf den Delegatar
- aufgrund freier Willensentscheidung des Deleganten.

Dieser Delegationsbegriff umfaßt allerdings nur einen Bruchteil der möglichen Fälle von Verschiebung sachlicher Zuständigkeiten. Immer dann, wenn bei einer Zuständigkeitsänderung eine oder mehrere Komponenten des obigen Delegationsbegriffs fehlen, spricht man im Unterschied zur "echten" von "unechter" Delegation⁴⁰⁵⁾. Hierunter fallen insbesondere die Übertragungen, bei denen an einer Zuständigkeitsänderung neben Delegant und Delegatar der Staat als drittes Rechtssubjekt in der Weise beteiligt ist, daß er die Zuständigkeitsänderung auch gegen den Willen des Deleganten durch Zwangsregelung, z.B. durch Gründung eines sondergesetzlichen Verbands als Delegatar, bewirkt. Solche Rechtsvorgänge werden als "zuweisende" oder "geschäftsverteilende" Delegation bzw. als "delegatio a iure" bezeichnet⁴⁰⁶⁾.

Eine weitere Unterart der "unechten" Delegation⁴⁰⁷⁾ ist die "konservierende" bzw. "konkurrenzschaffende" Delegation.

405) Triepel, a.a.O. S. 53f; Lauscher, a.a.O. S. 37ff.

406) Triepel, a.a.O. S. 54, 60ff; Lauscher, a.a.O. S. 38, 55f.

407) a.A. Barbey, Rechtsübertragung, S. 86f, der nach dem von ihr vertretenen Delegationsbegriff auch die ohne das Einverständnis des Deleganten erfolgenden Zuständigkeits-

Sie ist dadurch charakterisiert, daß die bisherige ordentliche Zuständigkeit des Deleganten erhalten bleibt, daneben aber eine auf dieselbe Kompetenz gerichtete außerordentliche Zuständigkeit des Delegatars begründet wird⁴⁰⁸⁾. Die "konservierende" Delegation kommt vor in der Form kumulativ konkurrierender Zuständigkeiten⁴⁰⁹⁾. Hiergegen hat sich Obermayer⁴¹⁰⁾ mit dem zutreffenden Argument gewandt, das Prinzip des Rechtsstaats gebiete eine eindeutige Kompetenzverteilung. Eine "konservierende" Delegation läßt sich aber auch rechtsstaatlich unbedenklich als Verteilung zweier alternativ konkurrierender Zuständigkeiten⁴¹¹⁾ ausgestalten. Indem die

änderungen als "echte" Delegationen auffaßt.

408) Dogmatisch wird die "konservierende" Delegation unterschiedlich begründet. Triepel, a.a.O. S. 51ff, ist der Auffassung, der Delegant übertrage in diesen Fällen zwar eine Zuständigkeit, behalte sich aber vor, die gleiche Zuständigkeit nach Belieben auch selber auszuüben und gebe deshalb lediglich die Ausschließlichkeit seiner Kompetenz auf. Lauscher, a.a.O. S. 49, hingegen nimmt seinen Ausgangspunkt eindeutig bei der neueren Wolff'schen Zuständigkeitslehre und begründet zunächst, daß wohl Kompetenz, nicht aber Zuständigkeit übertragbar sei. Für die "konservierende" Delegation folgert er daraus (S. 53), daß in diesen Fällen der Delegant dieselbe Kompetenz, die er weiterhin innehave, dem Delegatar miteinräume; auf einer, zwar vom jeweiligen Rechtssubjekt trennbaren, jedoch auf einem einheitlichen Aufgabengebiet nicht teilbaren

rechtmäßige Ausübung der einen Zuständigkeit von Voraussetzungen abhängig gemacht wird, bei deren Vorliegen eine Ausübung der anderen Zuständigkeit entweder faktisch unmöglich oder rechtlich unzulässig ist⁴¹²⁾, wird nämlich die Gefahr einander widersprechender Doppelentscheidungen beseitigt.

Eine Doppelzuständigkeit aufgrund einer "konservierenden" Delegation kumulativer oder alternativer Art wäre grundsätzlich geeignet, die beim UF ersichtliche Diskrepanz zwischen Zuständigkeitsbereich und tatsächlich ausgeübten Verwaltungsbefugnissen zu erklären. § 3 Abs. 1 UFG enthält aber nur die Zuweisung eines universellen Wirkungskreises und die enumerative Bestimmung derjenigen Aufgaben aus dem universellen Wirkungskreis, die der UF eigenständig wahrzunehmen hat. Hieraus ist zu folgern, daß der Gesetzgeber davon ausgeht, die übrigen Aufgaben des dem UF universell zugewiesenen Kompetenzbereichs würden - wie bisher - von den Verbandsmitgliedern erledigt. Auf welcher juristischen Konstruktion die

Kompetenz fußen bei der "konservierenden" Delegation zwei Zuständigkeiten: die ordentliche Zuständigkeit des Deleganten und die außerordentlich begründete Zuständigkeit des Delegatars.

-09) z.B. die Regelung des § 11 GrRG-H.

410) JZ 1956, S. 629.

411) Vgl. aus dem Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung z.B. Art. 72 GG (konkurrierende Gesetzgebungshoheit des Bundes).

Berechtigung der Verbandsmitglieder zur Ausübung dieser Befugnisse beruht, läßt das UFG offen. Die Annahme einer stillschweigenden "konservierenden" Delegation muß an der Überlegung scheitern, daß jede - "echte" oder "unechte" - Delegation eine Änderung der objektiven Rechtsordnung, nämlich der durch das objektive Recht festgesetzten Zuständigkeitsordnung, bedeutet⁴¹³⁾. Jede Delegation ist deshalb selbst Setzung neuen objektiven Rechts⁴¹⁴⁾. Die Setzung neuen objektiven Rechts ist im Rechtsstaat aber nicht durch stillschweigende, vielmehr nur durch ausdrückliche Normierung möglich.

Scheitert aus den vorgenannten Gründen die Konstruktion einer "konservierenden" Delegation, könnte die Diskrepanz zwischen Kompetenzumfang des UF und tatsächlicher Ausübung von Verwaltungsbefugnissen auf einem öffentlichrechtlichen Mandat beruhen. Hierunter versteht Triepel⁴¹⁵⁾ den Rechtsakt, durch

412) So schon Barbey, Rechtsübertragung, S. 124; zustimmend auch Lauscher, a.a.O. S. 54.

413) Triepel, a.a.O. S. 88; Lauscher, a.a.O. S. 36; Rasch, a.a.O. S. 339; Obermayer, a.a.O. S. 626.

414) Triepel, a.a.O.

415) Der Mandatslehre Triepels sind auch die Gegner seines Delegationsbegriffs fast ausnahmslos gefolgt. Vorbehalte macht lediglich Obermayer, a.a.O. S. 628f, vgl. hierzu Lauscher, a.a.O. S. 57, FN 49.

den der Inhaber einer Zuständigkeit, der Mandant, einem anderen Subjekt⁴¹⁶⁾, dem Mandatar, die Vollmacht erteilt, Zuständigkeit oder Teile davon im Namen des Mandanten auszuüben^{416a)}. Die Verbandsmitglieder üben Zuständigkeiten aus, die, wie oben dargestellt, allein der UF innehat. Es läßt sich indessen nicht sagen, der UF habe im UFG den Verbandsmitgliedern eine solche Vollmacht erteilt; dies könnte nur der Gesetzgeber getan haben. In diesem Zusammenhang sei nochmals an die Fälle der "zuweisen-den" Delegation erinnert. Dem Gesetzgeber muß es nicht nur möglich sein, die Willenserklärung des Deleganten, sondern auch diejenige des Mandanten durch staatlichen Zwangsakt zu ersetzen. Insoweit sollte man von "zuweisendem" Mandat sprechen. Eine solche Vollmacht an die Verbandsmitglieder zur Ausübung von Kompetenzen des UF hat das UFG jedenfalls in diesem Ausmaß^{416b)} nicht ausdrücklich erteilt. Das Schweigen des Gesetzgebers ist

416) Dieses Subjekt muß dem Mandanten nicht gleichgeordnet sein oder gar eigene Rechtspersönlichkeit haben. Die von Triepel beispielhaft angeführten Mandatsfälle betreffen ausnahmslos Mandate eines übergeordneten Hoheitsträgers an einen untergeordneten Hoheitsträger. Eindeutig in diesem Sinn Triepel, a.a.O. S. 26.

416a) Triepel, a.a.O. S. 26; Lauscher, a.a.O. S. 39.

416b) Eine ausdrückliche, zeitlich begrenzte Mandatsregelung trifft § 3 Abs. 3 Sätze 5 und 6 UFG für die Aufgaben Nr. 6, 9 und 11 des Katalogs in § 3 Abs. 1 UFG. Im übrigen ist die Ausübungsberechtigung der Mandaten

aber hier, anders als bei der Delegation, nicht schädlich, weil durch das Mandat nicht die bestehende Zuständigkeitsordnung, sondern lediglich die Zuständigkeitsausübung geändert wird. Das Mandat bedeutet deshalb auch keinen Akt der Setzung neuen objektiven Rechts^{416c)} und kann im Unterschied zur Delegation stillschweigend erfolgen.

Es bleibt deshalb festzuhalten, daß die Ausübung von "die geordnete Entwicklung des Verbandsgebiets fördernden" Aufgaben durch die Verbandsmitglieder ihre Grundlage jedenfalls nicht in deren sachlicher Zuständigkeit hat. Alleiniger Inhaber der sachlichen Zuständigkeit für diese Aufgaben ist aufgrund "zuweisender" Delegation der UF. Dies erhärtet das zunächst gefundene Ergebnis, daß dem UF wegen der Zuweisung eines universellen Wirkungskreises bereits in der Gründungsphase der Rechtscharakter eines sondergesetzlichen Zweckverbands nicht zukommt.

nach Belieben widerrufbar, siehe Triepel, a.a.O. S. 23, 26f, 131ff.

416c) Triepel, a.a.O. S. 26, 141.

3. Der UF als Gemeindeverband.

a) Meinungsstand zum Begriff des Gemeindeverbands.

Der UF könnte aber Gemeindeverband i.S. der Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG, 137 Abs. 2 HV sein.

Der Begriff des Gemeindeverbands ist weder von der WRV, wo er in Art. 127 erstmals auf der verfassungsgesetzlichen Ebene auftauchte, noch vom GG näher erläutert, sondern als gegeben hingestellt worden. Wegen dieser Zurückhaltung des Verfassungsgesetzgebers hat sich die Begriffsbestimmung des Gemeindeverbands ausschließlich in der Literatur und der einfachen Gesetzgebung entwickelt, wobei bis heute eine gesicherte Definition nicht hat gefunden werden können.

Eine Reihe von Autoren⁴¹⁷⁾ charakterisiert deswegen den Gemeindeverband als eine unsystematische Sammelbezeichnung.

417) Hacker, DÖV 1955, S. 240; Köttgen, Gutachten über zwei Fragen zum Entwurf einer Baden-Württembergischen Landesverfassung, zitiert nach Hacker, a.a.O.; ders. HKWP I, S. 189f (allerdings in der Formulierung vorsichtiger); v. Unruh, in: Der Kreis, S. 43; Hambusch, DVBl 1968, S. 838; Martin, Formen, S. 17; Nawlasky, 18. Sitzung des Verfassungsausschusses de

für einen Großteil der durch die heutige Kommunalrechtswissenschaft dargebotenen Rechtsformen des Kommunalwesens, die es nicht zuläßt, aus der Einordnung einer Körperschaft unter diesen Ausdruck Schlüsse auf deren Rechtsnatur zu ziehen. Diese Auffassung übersieht jedoch, daß es nicht angängig sein kann, einen von der Verfassung statuierten, mit Rechtsfolgen ausgestalteten Begriff lediglich wegen seiner terminologischen Interpretationsbreite als rechtlich irrelevant abzuwerten⁴¹⁸⁾.

Das Wort Gemeindeverband bedeutet an sich nur eine Verdeutschung des Terminus Kommunalverband⁴¹⁹⁾, der schon frühzeitig⁴²⁰⁾ sehr weit unter Einschluß der Gemeinde- und Zweckverbände sowie der Gemeinden verstanden wurde. Es liegt deshalb nahe, daß vereinzelt

bayerischen verfassungsgebenden Landesversammlung vom 20.8.1946, Stenographische Berichte, S. 451, zitiert nach Martin, a.a.O.

418) Dem steht auch die Auffassung Köttgens, HKWP I, S. 193, nicht ernsthaft entgegen, weil das Grundgesetz das Schicksal der Gemeindeverbände, von seinen Bestimmungen über das Kreistagswahlrecht abgesehen, dem Landesgesetzgeber überlassen habe, sei Art. 28 GG insoweit praktisch nur sehr begrenzt von Bedeutung, das Problem, den Begriffsinhalt des Gemeindeverbandes zu bestimmen, verlagert sich dann nur von der Ebene des Bundes- auf die des Landesverfassungs- und einfachen Landesgesetzgebers.

419) Vgl. die in FN 342 angegebenen Literaturnachweise.

bis in die 20er Jahre⁴²¹⁾ auch die Einzelgemeinden als Gemeindeverbände bezeichnet wurden⁴²²⁾. Diesem Sprachgebrauch steht aber heute der Wortlaut des Art. 28 Abs. 2 GG entgegen, der, anders als noch die WRV, eindeutig zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden unterscheidet. Zunehmend setzte sich deshalb die Meinung durch,⁴²³⁾ unter Gemeindeverbänden könnten nur

420) Vgl. insbesondere die Darstellungen von Schoen und Schöne

421) Laforet, Gemeindeverbände und Gebietskörperschaften; Gemeinden und Zweckverbände, BayGVZ 1926, Sp. 721ff (723).

422) Siehe die Nachweise aus der frühen preußischen Gesetzgebungspraxis bei Schöne, AöR, N.F. Bd. 30, S. 5ff.

423) Über die weitere Charakterisierung des Gemeindeverbands herrscht hingegen Streit, der sich an der systematischen Eingruppierung des Zweckverbands entzündet. Insoweit wird die Meinung vertreten, Gemeinde- und Zweckverband seien identisch (Schoen, Recht der Kommunalverbände, S. 350), der Zweckverband sei ein Unterfall des Gemeindeverbands (Hamann, Das Grundgesetz, Art. 28, Anm. B 9, S. 241, nicht mehr aufrechterhalten bei Hamann-Lenz, Das Grundgesetz, Art. 28, Anm. B 9, S. 405; Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Art. 28, Rdn. 27; wohl auch Klein in: v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. Anm. IV 2, S. 711, der unter dem Begriff Gemeindeverband die Landkreise, Kreisverbände und bayerische Bezirke sowie andere Gemeindeverbände versteht; aus der älteren Literatur siehe z.B. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches,

solche Kommunalkörper verstanden werden, deren Mitglieder juristische Personen des öffentlichen Rechts sind⁴²⁴).

Art. 127 Anm. 1, S. 582) und - so die wohl h.M. Zweckverband und Gemeindeverband unterschieden sich eindeutig (Schöne, AöR, N.F. Bd. 30, S. 28, 32; Peters, Lehrbuch, S. 328; ders.; Grenzen, S. 56, 259; Nebinger, Verwaltungsrecht, S. 114; Steimle, Zweckverbandsgesetz, Anm. 2 zu § 4, S. 13; Seydel, Zweckverbände, S. 16f; Gönnerwein, Gemeinderecht, S. 433; Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht II, § 85 III b, S. 192f; so auch die überwiegende Gesetzgebungspraxis, vgl. insbesondere die bei Hoppe, Begriffe, S. 36, FN 11, und S. 37, FN 18 - 21, sowie bei Jestaedt, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, S. 48, FN 3, angegebenen Beispiele; anders allerdings § 5 Abs. 2 GKG NRW, wo die Zweckverbände ausdrücklich als Gemeindeverbände bezeichnet werden), schließlich noch pointierter Hoppe, Begriffe, S. 38ff, nach dessen Ansicht Zweckverband und Gemeindeverband der Inhaltsbestimmung des jeweiligen anderen Begriffs dienende Gegenbegriffe darstellen. Innerhalb der h.M. besteht keine volle Einigkeit, welches Merkmal den Gemeindeverband vom Zweckverband trennt. Überwiegend wird auf den Gebietskörperschaftscharakter des Gemeindeverbands oder auf die Universalität des Wirkungskreises, seltener auf sonstige Unterschiede im Kompetenzinhalt (Hoppe, Begriffe, S. 53ff; Jestaedt, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, S. 85ff) hingewiesen.

b) Auswirkungen der Aufgabenzuweisung an den UF auf die Verbandsmitglieder

Fraglich ist indessen, ob die in § 2 UFG als Städte und Gemeinden bezeichneten Verbandsmitglieder noch den Status juristischer Personen des öffentlichen Rechts haben, nachdem der UF auch und insbesondere auf Kosten ihrer Kompetenzen einen universellen Aufgabenbereich zugewiesen bekommen hat.

424) In der Literatur heißt es sachlich gleichbedeutend, unter einem Gemeindeverband könne nur ein zusammengesetzter Kommunkalörper verstanden werden, vgl. besonders deutlich Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht II, § 85 III b 2, S. 191. Wolff-Bachof unterscheiden zwischen dem Gemeindeverband als zusammengesetztem unmittelbarem oder mittelbarem Kommunkalgemeinwesen und der Gemeinde als unzusammengesetzter unmittelbarer Selbstverwaltungskörperschaft. Dieser Terminologie vermag ich mich aus zwei Gründen nicht anzuschließen. Zum einen umfaßt der von mir vertretene Verbandsbegriff sowohl verbandskörperschaftliche (zusammengesetzte) als auch einwohnerkörperschaftliche (unmittelbare) Gebilde im Sinne Wolffs. Zum anderen ist nicht einzusehen, warum eine aus Einwohnern zusammengesetzte Gemeinde als unzusammengesetztes Kommunkalgemeinwesen angesprochen werden soll. Es dürfte deshalb einfacher sein zu unterscheiden in Körperschaften, deren Mitglieder aus juristischen Personen des öffentlichen Rechts (im Sinne Wolffs zusammengesetzte Kommunkalkörper) oder aus natürlichen Personen (im Sinne Wolffs unzusammengesetzte Kommunkalkörper) bestehen.

Seit der Wiedererweckung des alten Genossenschaftsgedankens in Form der Selbstverwaltungsidee⁴²⁵⁾ durch den Freiherrn vom Stein haben sich die Gemeinden neben dem Staat immer mehr zu Trägern hoheitlicher Rechte und Pflichten entwickelt. Die Hauptfunktion der Gemeinde heute besteht darin, zwischen den beiden maßgebenden Erscheinungen unseres öffentlichen Lebens, zwischen Staat und Gesellschaft, die Verbindung herzustellen⁴²⁶⁾. Diese Rolle erfüllt die Gemeinde zum einen als kleinste räumlich bestimmte und rechtlich organisierte staatliche Einheit; zum anderen als weitgehend eigengesetzlich bestimmtes Gemeinwesen auf der Grundlage örtlich gebundener bürgerchaftlicher Zusammenarbeit⁴²⁷⁾. Die Gemeinde hat deshalb im Gegensatz zu anderen Trägern öffentlicher Gewalt in Form der kommunalen Selbstverwaltung einen spezifischen Aktionsraum erhalten, den Bund und Länder durch eine institutionelle Verfassungsgarantie sachlich autorisieren und rechtlich absichern. Ihrer Doppelstellung entsprechend stellen sich die Betätigungen einer Gemeinde als Auftragsangelegenheiten oder als Selbstverwaltungsangelegenheiten dar.

425) Zum Zusammenhang zwischen Genossenschaftsgedanken und Selbstverwaltungsidee vgl. Fehr, Deutsche Rechtsgeschichte, S. 256.

426) So zutreffend Lauscher, Delegation, S. 7.

427) Ähnlich Lauscher, a.a.O.

Soweit eine Gemeinde als örtliche staatliche Körperschaft handelt, nimmt sie im Auftrag des Staates staatliche Funktionen wahr. Mit der Auftragsverwaltung sind dementsprechend auch staatliche Hoheitsrechte verbunden.

Soweit eine Gemeinde hingegen im Rahmen ihres verfassungsmäßig garantierten Eigenlebens agiert, ergeben sich aus dem Selbstverwaltungsrecht eigenständige gemeindliche Hoheitsrechte, die sich wie folgt einteilen lassen:⁴²⁸⁾

- Universalität des gemeindlichen Wirkungsbereichs,
- Eigenverantwortlichkeit⁴²⁹⁾,
- Autonomie bzw. Satzungs Gewalt,
- Steuer- und Finanzhoheit,
- Recht des Verwaltungszwangs.

Gemeindliche Selbstverwaltung läßt sich demgemäß auch als die Summe der genannten Hoheitsrechte definieren, wobei jedes Hoheitsrecht einen absoluten, essentiellen Wesenskern in sich

⁴²⁸⁾ Vgl. auch die Einteilung bei Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 46ff; Scholler-Broß, Grundzüge, S. 16ff.

⁴²⁹⁾ Das Hoheitsrecht der Eigenverantwortlichkeit läßt sich seinem Inhalt nach in weitere gemeindliche Hoheitsrechte gliedern, nämlich die Personalhoheit, die Organhoheit, die Organisationshoheit, die Planungshoheit und das Recht auf eigene wirtschaftliche Betätigung.

birgt⁴³⁰⁾. Dieser ist durch die Garantie des Wesensgehalts⁴³¹⁾ der Institution "Selbstverwaltung" incidenter geschützt; hieraus ergibt sich für die Delegation gemeindlicher Hoheitsrechte eine quantitative Grenze.

Durch einen Akt "zuweisender" Delegation zu ihren Lasten ist den gemeindlichen Verbandsmitgliedern lediglich ein Restbestand sachlicher Zuständigkeiten für die Aufgaben verblieben, die die geordnete Entwicklung des Verbandsgebiets nicht fördern. Das Ausmaß, die Konkretisierung bzw. die Aktualisierung dieser Aufgaben ist darüberhinaus in die Entscheidungsgewalt des UF gestellt. Die Berechtigung der Gemeinden, die übrigen von ihr ausgeübten Tätigkeiten auch weiterhin wahrzunehmen, ergibt sich nicht mehr aufgrund ihrer sachlichen Zuständigkeit, sondern aufgrund eines Mandats des nunmehr allein zuständigen neuen Verwaltungsträgers UF.

Die Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises ist, gerade weil sie nur eine Regelzuständigkeit beinhaltet, nicht gegen Wanderungsprozesse⁴³²⁾ gefeit. Es können also institutionell

430) Lauscher, a.a.O. S. 27.

431) BVerfG und BVerwG in st. Rspr.: BVerfGE 1, S. 167ff (175); 17, S. 172ff (182); BVerwGE 2, S. 329ff (332); 6, S. 19ff m.w.N. auf die Rspr. der Verfassungsgerichte und obersten Verwaltungsgerichte der Länder auf S. 26; 19, S. 121ff (123).

nicht alle Betätigungen garantiert sein, die die Gemeinde in einer günstigen Stunde besaß, sondern nur diejenigen, die nach einem historisch nachzuweisenden Erfahrungssatz das Bild der deutschen Gemeinde⁴³³⁾ prägten, also nicht die zufällig akzidentiellen, sondern die typisch essentiellen⁴³⁴⁾. Zum solchermaßen beschriebenen Wesenskern der gemeindlichen Universalität gehört zum einen das Recht zur Spontaneität in der Übernahme neuer Aufgaben und Funktionen⁴³⁵⁾, das es nicht erlaubt, den Umfang gemeindlicher Betätigung im Bereich ihrer sachlichen Zuständigkeit von einem anderen Aufgabenträger von Fall zu Fall bestimmen zu lassen. Zum anderen garantiert die Universalität keinen gemeindlichen Wirkungskreis schlechthin, sondern einen allumfassenden Bestand an Kompetenzen⁴³⁶⁾. Der von einer Gemeinde im Delegationsweg erlittene Verlust an

432) Weber, Staats- und Selbstverwaltung, S. 51.

433) Zum historisch gewachsenen Bild der deutschen Gemeinde siehe in der Rspr. insbesondere BVerfGE 1, S. 178; 7, S. 364; 8, S. 360; BVerwGE 6, S. 25, 345.

434) Stern, AfK 1964, S. 94.

435) Stern in BK, Rdn. 87 zu Art. 28 II, S. 39; Kühn, Prinzip, S. 14.

436) Dies hatte bereits Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. 1, S. 138, erkannt, als er den eigenen Wirkungskreis einer Gemeinde als den Inbegriff derjenigen Verwaltungsbefugnisse umschrieb, bei denen der Unterschied zwischen Zuständigkeit und Ausübung nicht hervortritt.

e i g e n e n sachlichen Zuständigkeiten kann deshalb mit Blick auf den Wesenskern des universellen Wirkungskreises nicht durch ein noch so umfangreiches Mandat zur Ausübung f r e m d e r sachlicher Zuständigkeiten kompensiert werden.

Nach alledem hatte die Zuweisung einer universellen Regelallzuständigkeit an den UF auf seiten der delegierenden Gemeinden die Wirkung, daß ihr universeller Wirkungskreis und damit ihr Selbstverwaltungsrecht im Wesenskern angetastet wurde. Der Umfang der Übertragung führte zu einer derartigen Aushöhlung der Hoheitsgewalt der Deleganten, daß deren rechtlicher Existenz als Gemeinden mit Inkrafttreten des UFG⁴³⁷⁾ am 1.1.1974 ein Ende bereitet wurde⁴³⁸⁾.

437) Für die Gemeinden Flörsheim und Hochheim am Main, die durch Art. 1 Ziff. 2 b des Neugliederungs-Schlußgesetzes vom 26.10.1976 (GVBl. I S. 428) in den UF eingegliedert worden sind, ist der entsprechende Zeitpunkt gemäß Art. 20 des Neugliederungs-Schlußgesetzes der 1.1.1977.

438) Dazu, daß die umfassende Übertragung aller oder die Häufung an sich im Einzelfall zulässiger Hoheitsrechte zur Aushöhlung der gemeindlichen Hoheitsmacht führt und damit dem Dasein der delegierenden Gemeinde ein Ende macht, vgl. auch Triepel, Delegation und Mandat, S. 93, 113; Lauscher, Delegation, S. 27, 37. Für den UF a.A. ohne nähere Begründung Stüer, Maßstäbe, S. 171f; danach soll der UF neben die bestehende Gemeinde- und Kreisstruktur treten und den herkömmlich vorhandenen Trägern der kommunalen Selbstverwaltung einen ausreichenden Wirkungskreis, nämlich die Masse der kommunalen Aufgaben, belassen.

Hieraus haben bisher weder die nach § 136 HGO zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden noch der UF Konsequenzen gezogen. Die ehemaligen Gemeinden können deshalb weiterhin ein tatsächliches Schattendasein führen, während sie rechtlich längst zu unselbständigen Organisationseinheiten des UF geworden sind. Die Auswechslung der früheren eigenen sachlichen Zuständigkeiten gegen einen fast gleichgroßen Bereich zur Ausübung überlassener fremder kommunaler Aufgaben spielte sich in rein rechtlichen Kategorien ab, so daß dieser Vorgang selbst den Entscheidungs- und Verwaltungsgremien der einstigen Gemeinden in ihrer täglichen Arbeit nicht bewußt zu werden brauchte^{438a)}. Daran wird sich auch in Zukunft solange nichts ändern, wie der UF oder die Aufsichtsbehörden die Strukturelemente der Verfassung der vormals selbständigen Gemeinden nicht den nunmehrigen rechtlichen Situation anpassen.

Als Gebilde ohne eigene Rechtspersönlichkeit können die früheren Gemeinden auch nicht Mitglieder eines eventuellen Gemeindeverbandes UF sein.

^{438a)} Vgl. etwa die entsprechenden Änderungen in der Fernsehsendung von Bockelmann, Ein Jahr Umlandverband Frankfurt, insbesondere S. 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 15, 17 des Manuskripts.

Die Auflösung der Gemeinden hatte, soweit sie kreisangehörig waren, auch Folgen für den Rechtscharakter der jeweiligen Landkreise nach dem 1.1.1974.

Die Landkreise sind ihrerseits Gemeindeverbände. Der verbandliche Gesichtspunkt wird zwar neuerdings⁴³⁹⁾ weitgehend, wenn auch nicht völlig⁴⁴⁰⁾ negiert und stattdessen die unitarische Organisation⁴⁴¹⁾ des Kreises in den Vordergrund gestellt.

Dennoch kann es keinem Zweifel unterliegen, daß ihm angehörige Gemeinden für den Landkreis ein notwendiges Strukturelement sind. Hinzu kommt, daß die Übertragung eines allseitigen Wirkungsbereichs an den UF und der entsprechende Kompetenzverlust bei den Deleganten sich nicht alleine auf die örtlichen, die gemeindlichen, sondern auf alle kommunalen Aufgaben unter Einschluß der kreislichen bezog. Bei einem derartig geringen Rest sachlicher Zuständigkeiten auf dem Feld der Selbstverwaltung unter gleichzeitiger Auflösung der kreis-

439) Laux, in: Der Kreis, S. 99; Forsthoff, Lehrbuch, S. 580.

440) Weil die Finanzierung der Kreisaufgaben durch die Kreisumlage ein nicht zu bestreitendes verbandliches Element darstellt, das schon aus dem historischen Blickwinkel nicht als bloße dem kommunalen Finanzsystem am besten entsprechende technische Ausgestaltung (Laux, a.a.O.) abgetan werden kann.

441) Püttner, in: Der Kreis, S. 147.

angehörigen Gemeinden verblieb den Landkreisen im UF nicht das Mindestmaß an kommunaler Substanz⁴⁴²⁾, das im Hinblick auf Art. 28 GG für ihr rechtliches Fortbestehen als Selbstverwaltungskörperschaften notwendig gewesen wäre.

Etwas anderes gilt allerdings für die Landkreise⁴⁴³⁾ Groß-Gerau, Main-Kinzig-Kreis und Wetteraukreis, die nur jeweils eine kreisangehörige Gemeinde in den UF entlassen haben. Für sie stellt sich die Tatsache, daß die Gemeinden im UF rechtlich nicht mehr existieren, lediglich als Auskreisung dar, die ihr kreisliches Selbstverwaltungsrecht im Wesenskern nicht berührt hat.

Aus dem Katalog der Verbandsmitglieder in § 2 UFG sind somit letztlich nur die drei Landkreise Groß-Gerau, Main-Kinzig-Kreis und Wetteraukreis als rechtlich existente Gebilde übriggeblieben. Dennoch wäre es mit Rücksicht auf den Gebietszuschnitt und die Aufgabenstellung des Verbands geradezu widersinnig, den UF als einen Gemeindeverband aus ebendiesen drei Landkreisen anzusehen. Hieraus ergibt sich die Erkenntnis, daß der UF nicht aus juristischen Personen des

442) Lerche, DÖV 1969, S. 49, 55; Stern, in: Der Kreis, S. 169; Evers, DVBl 1969, S. 768.

443) Der Main-Taunus-Kreis hat seine beiden letzten Gemeinden, Flörsheim und Hochheim am Main, erst durch das Neugliederungs-Schlußgesetz ab 1.1.1977 an den UF verloren. Spätestens zu diesem Zeitpunkt hörte der Main-Taunus-

öffentlichen Rechts besteht und deshalb auch nicht rechtlich als Gemeindeverband zu qualifizieren ist; es wurden allerdings drei verbandsexternen - benachbarten - Verwaltungsträgern, gleichsam als Äquivalent für vorgenommene Auskreisungen, während einer Übergangszeit⁴⁴⁴⁾ Einflußmöglichkeiten auf die Willensbildung des UF zugestanden, die deshalb als atypisch zu bezeichnen sind, weil sie üblicherweise nur Verbandsmitgliedern zugestanden werden.

4. Der UF als Gemeinde.

a) Das Merkmal der Gebietskörperschaftlichkeit.

Der UF könnte - diese Idee liegt nahe, nachdem die Gemeinden im Verband ihre Existenz verloren haben - selbst eine Gemeinde sein. Dazu wäre zunächst erforderlich, daß er den Charakter einer Gebietskörperschaft hätte.

Kreis auf, rechtlich zu existieren. Richtiger dürfte jedoch die Annahme sein, daß bereits die durch das UFG erfolgte Auskreisung sämtlicher Gemeinden des Main-Taunus-Kreises bis auf zwei den Wesenskern des kreislichen Selbstverwaltungsrechts verletzt hatte.

444) Nach Einführung der Direktwahl in der Konsolidierungsphase sind mitgliedschaftliche Elemente überhaupt nicht mehr erkennbar, zumal die Landkreise gemäß § 15 UFG an der Aufbringung der Verbandsumlage nicht beteiligt sind.

Der Terminus "Gebietskörperschaft" ist von Gierke⁴⁴⁵⁾ geprägt worden, der darunter im Gegensatz zu privatrechtlichen Körperschaften auf vermögensrechtlicher Grundlage, sog. Vermögensgenossenschaften, zumeist öffentlichrechtliche Körperschaften verstand, die neben einer Personengesamtheit als die Körperschaft schlechthin kennzeichnendem Merkmal ein bestimmtes abgegrenztes Gebiet zur unentbehrlichen räumlichen Grundlage haben. Der Begriff der Gebietskörperschaft wurde dann vornehmlich von Preuß und Rosin wissenschaftlich vertieft⁴⁴⁶⁾, fand verhältnismäßig spät in die Gesetzgebung Eingang⁴⁴⁷⁾ und taucht heute in nahezu allen Kommunalverfassungsgesetzen⁴⁴⁸⁾ auf. Die Rechtsprechung brauchte sich mit dem Begriff der Gebietskörperschaft bisher nur vereinzelt⁴⁴⁹⁾ zu befassen. Über das Wesen der Gebietskörperschaft besteht indessen immer noch

⁴⁴⁵⁾ von Gierke, Genossenschaftsrecht II, S. 829.

⁴⁴⁶⁾ Zur Geschichte des Begriffs der Gebietskörperschaft siehe eingehend Hoppe, Begriffe, S. 6ff.

⁴⁴⁷⁾ Erstmals erwähnt in § 43 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom 29.7.1929 (PrGS S. 137)

⁴⁴⁸⁾ Vgl. für Hessen § 1 Abs. 2 HGO und bzgl. der Landkreise neuerdings ausdrücklich § 1 LKO i.d.F. des Art. 1 des Gesetzes zur Änderung der LKO vom 30.8.1976 (GVBl I S. 334).

⁴⁴⁹⁾ Preuß. OVGE Bd. 64 (1913), S. 189ff (201); BFH BStBl III 1952 S. 154.

keine völlige Übereinstimmung. Völlig außer Streit steht lediglich, daß Bund und Länder sowie im kommunalen Bereich Gemeinden und Kreise Gebietskörperschaften sind. Einig ist man sich weiter darin, daß die Gebietskörperschaft eine Unterart der Körperschaft des öffentlichen Rechts darstellt.

Aus dem Wortbegriff selbst wird gefolgert, daß sich die Tätigkeit einer solchen Körperschaft innerhalb eines umrissenen Gebiets abspielen muß⁴⁵⁰⁾. Demgemäß werden von allen Autoren die Körperschaftlichkeit und die Gebietshoheit als notwendige Bestandteile des Begriffs der Gebietskörperschaft angesehen⁴⁵¹⁾. Die h.M. verlangt darüberhinaus, daß nur solche Körperschaften des kommunalen Organisationsbereichs als Gebietskörperschaften zu qualifizieren sind, die mit umfassenden sachlichen Zuständigkeiten in der Form der Universalität des Wirkungskreises ausgestattet sind⁴⁵²⁾. Als weiteres Wesenselement der Gebiets-

450) Gönnerwein, Gemeinderecht, S. 46.

451) Für Hoppe, Begriffe, S. 24, und Jestaedt, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, S. 67, sind diese Merkmale zur Charakterisierung einer Gebietskörperschaft völlig ausreichend. Ebenso auch Wolff-Bachof, § 84 III d 1, S. 177.

452) Gönnerwein, Gemeinderecht, S. 46, 422ff; Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 26; Peters, Grenzen, S. 55; Weber, Staats- und Selbstverwaltung, S. 53; ders., Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, S. 56; Becker, HKWP I, S. 124f; Schilling, Der Städtebund 1967, S. 251; BFH BStBl III 1952, S. 154.

Körperschaft sieht ein Teil der Literatur⁴⁵³⁾ schließlich die direkte Wahl zum Willensbildungsorgan der Körperschaft an.

Der UF ist, wie bereits festgestellt, eine Körperschaft mit allumfassender sachlicher Zuständigkeit. Er müßte, um als Gebietskörperschaft bezeichnet werden zu können, nach allen vertretenen Auffassungen über Gebietshoheit verfügen. Darunter ist zum einen Gebietsbezogenheit⁴⁵⁴⁾ zu verstehen dergestalt, daß das eigene Gebiet für die Körperschaft die Grundlage darstellt, hoheitliche Gewalt auszuüben. Insoweit ist das Gebiet Bestimmungsmerkmal für die räumliche Zuständigkeit. Ferner ist das Gebiet, worauf besonders Hoppe⁴⁵⁵⁾ hinweist, Bestimmungsmerkmal für die persönliche Zuständigkeit, die den Personenkreis bezeichnet, auf den sich die sachliche Zuständigkeit des Berechtigungssubjekts bezieht⁴⁵⁶⁾. Insoweit bedeutet Gebietshoheit zum anderen die allerfassende örtliche Zuständigkeit einer

453) Cantner, HKWP Bd. I, S. 463; Prandl-Gillessen, Verwaltungsgemeinschaft, Art. 1 EStärkG, Erl. 3, S. 3; Thoma, Bay Bgmstr 1951, S. 145f; Muntzke-Foerstemann, Umlandverband, S. 2; wohl auch Schlempp-Herr, Landkreisordnung, Erl. zu § 1, S. 11, die unmittelbare Beziehungen zu den Einwohnern im Kreisgebiet als eine Ausprägung der Gebietskörperschaftlichkeit betrachten und in diesem Zusammenhang auf die Vorschriften über die direkte Wahl zum Kreistag, §§ 21ff HKO, verweisen.

454) Vgl. Freudenberg, Wahl, S. 136; siehe auch FN 75.

Körperschaft, d.h. alle sich in ihrem Territorium befindliche Zivilpersonen unterliegen ihrer Gewalt⁴⁵⁷⁾. Gelegentlich wird die so verstandene Gebietshoheit auch Totalität⁴⁵⁸⁾ genannt.

Die Gebietshoheit des UF wird von Muntzke-Roerstedemann⁴⁵⁹⁾ ohne nähere Begründung verneint. Dabei bleibt jedoch außer Acht, daß der UF ein Verbandsgebiet besitzt, das nach § 2 Abs. 2 UFG das Gebiet der dem Verband angehörenden - rechtlich nicht mehr existierenden - Städte und Gemeinden umfaßt. Aus dieser Bestimmung ergibt sich gleichzeitig der Kreis möglicher Adressaten der persönlichen Zuständigkeit des UF, nämlich die sich im Verbandsgebiet aufhaltenden Personen. Schließlich hat der UF im Verbandsgebiet, ebenso wie die früheren Gemeinden im früheren Gemeindegebiet, allumfassende Kompetenzen⁴⁶⁰⁾. Der UF hat somit

455) Begriffe, S. 20f.

456) Hoppe, a.a.O. S. 20.

457) Hoppe, a.a.O. S. 21.

458) Hoppe, a.a.O. S. 21; Peters, Grenzen, S. 35; undeutlich Lauscher, Delegation, S. 15, FN 24; Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 26.

459) Umlandverband, S. 2.

460) Die Summe der allseitigen Wirkungskreise der ehemaligen Gemeinden im Verbandsgebiet ist mit dem allseitigen Wirkungskreis des UF nicht völlig identisch. Die Aufgaben, die die geordnete Entwicklung des Verbandsgebiets nicht fördern, sind nämlich dem UF ausdrücklich nicht

eine räumliche und persönliche Zuständigkeit, die mit der Summe der entsprechenden Zuständigkeiten der untergegangenen Hoheitsträger auf dem Verbandsgebiet völlig übereinstimmt. Die ehemaligen Gemeinden im UF hatten als unbestrittene Gebietskörperschaften jeweils die allerfassende Zuständigkeit. Deshalb kann auch die Summe dieser Zuständigkeiten, die nunmehrige Zuständigkeit des UF, nicht anders als allerfassend genannt werden.

Da der Verbandstag bis zum 31.3.1977 nicht aus von den Einwohnern des UF gewählten Vertretern zusammengesetzt ist, kommt es jedenfalls in der Anlaufphase darauf an, ob für die Qualifizierung des UF als Gebietskörperschaft das Merkmal der direkten Wahl wesentlich ist. Den Anhängern dieser Auffassung⁴⁶ muß folgendes entgegengehalten werden: der Begriff der Gebiets-

zugewiesen und im Kompetenzbereich der Deleganten verblieben. Diese existieren jedoch als Aufgabenträger nicht mehr. Sollte sich herausstellen, daß der UF eine Gemeinde ist, ergäbe sich aus dem allgemeinen Universalitätsgrundsatz des Art. 28 GG, der auch eine Vermutung zugunsten der Kompetenz der Gemeinde aufstellt (Stern, in: BK, Rdn. 91 zu Art. 28, S. 40), daß der UF entgegen dem Wortlaut des § 3 Abs. 1 UFG auch für diese Aufgaben sachlich zuständig wäre.

⁴⁶¹⁾ Vgl. FN 453.

Körperschaft ist rein rechtlicher Natur. Die direkte Wahl zum Vertretungsorgan eines Gemeinwesens ist hingegen Ausfluß der Demokratie⁴⁶²⁾ und damit eines Begriffs, der nicht lediglich rechtliche Relevanz beansprucht. Demgemäß ist es eine politische Grundentscheidung, ob die innere Organisation eines Gemeinwesens nach dem Prinzip der direkten oder der indirekten Wahl gestaltet wird⁴⁶³⁾. Es ist zwar richtig, daß die in der Bundesrepublik Deutschland unstreitig als Gebietskörperschaften anerkannten Hoheitsträger Bund, Länder, Kreise und Gemeinden alle die direkte Wahl zur jeweiligen Vertretungskörperschaft haben. Dies ist aber von ihrer Eigenschaft als Gebietskörperschaften unabhängig, beruht vielmehr auf der in Art. 28 Abs. 1 GG artikulierten verfassungspolitischen Grundentscheidung, die Prinzipien der Selbstverwaltung und der Demokratie als miteinander

462) Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Art. 28, Rdn. 5; Stern, in: BK, Rdn. 31 zu Art. 28, S. 20.

463) Zu Recht weist Hambusch, DVBl 1968, S. 837, darauf hin, daß die unmittelbare Wahl zur Vertreterversammlung in kaum der Hälfte aller Staaten der Erde Eingang gefunden habe; dennoch knüpften Staatslehre und Völkerrecht jedenfalls nicht an dieses Merkmal bei der Definition einer Gebietskörperschaft an. Die Kommunalverbände in Oldenburg, Sachsen und Württemberg waren denjenigen in den anderen Flächenländern der Weimarer Republik durchaus vergleichbar, hatten jedoch im Gegensatz zu diesen die indirekte Wahl, vgl. Freudenberg, Wahl, S. 119ff.

vereinbar anzuerkennen und die Idee der Volksvertretung auch zum Bestandteil der Gemeinde- und Kreisverfassungen zu erklären⁴⁶⁴). Die Auffassung, die direkte Wahl sei ein notwendiges Merkmal des Begriffs der Gebietskörperschaft, ist daher abzulehnen.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß der UF von Anfang an als Gebietskörperschaft anzusehen ist. Für die Anlaufphase wird diese Feststellung durch die h.M. sowie die Mindermeinung Hoppes und seiner Anhänger gestützt, für die Konsolidierungsphase ergibt sich dies nach allen vertretenen Lehrauffassungen.

b) Die direkte Wahl zur Vertretungskörperschaft.

Mit der Kennzeichnung als Gebietskörperschaft ist indessen für die Rechtsnatur des UF noch keine endgültige Aussage getroffen. Wäre der UF eine Gemeinde, müßte die Verbandsbevölkerung nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgeht. Da dies bis zum 31.3.1977 gerade nicht der Fall ist, kann der UF jedenfalls bis zu diesem Zeitpunkt rechtlich nicht als Gemeinde qualifiziert werden. Er läßt sich keinem Typ bekannter Gebietskörper-

⁴⁶⁴) Stern, in: BK, Rdn. 46 zu Art. 28, S. 22.

schaften zuordnen, so daß er als eine Gebietskörperschaft sui generis bezeichnet werden muß.

Etwas anderes gilt nach dem 31.3.1977 in der Konsolidierungsphase. Der UF ist dann nicht nur Gebietskörperschaft und einziger Selbstverwaltungsträger auf einer Fläche von 1400 qkm für ca. 1,5 Mio Menschen; da er weder ein Zweckverband noch ein Kreis oder ein sonstiger Gemeindeverband ist, muß es sich bei dem UF nach Einführung der direkten Wahl um eine Gemeinde handeln. Der Gebietszuschnitt dieser - kreisfreien - Gemeinde kommt den Vorstellungen Möllers in der Regionalstadtvariante B 2⁴⁶⁵⁾ und denen der F.D.P. im Schottener Papier⁴⁶⁶⁾ weitgehend nahe. Ebenso wie die Regionalstadt und der Großraum Frankfurt/Main ist der UF eine dezentral abgestufte großräumige Einheitsgemeinde. Abweichend von dem F.D.P.-Vorschlag, der nur einen zweistufigen Verwaltungsaufbau vorsah, ist der UF in Übereinstimmung mit der Möller'schen Regionalstadt dreistufig gegliedert. Die einzelnen Stufen entsprechen sich zwar nicht immer geographisch, aber doch funktionell: die Regionalstadt hatte eine Regionalverwaltungsebene mit einem Regionalmagistrat und einem Regionalparlament, der UF hat eine Verbandsverwaltungsebene mit einem Verbandsausschuß und einem Verbandstag; den Bezirken des Regionalstadtmodells korrespondieren auf der Seite des UF die früheren Kreise; die dritte Stufe schließlich, die

465) Vgl. oben Zweiter Teil unter II. 2. a)

466) Vgl. oben Zweiter Teil unter II. 2. b)

der ehemaligen Gemeinden, ist bei der Regionalstadt und beim UF völlig übereinstimmend aufgebaut. Eventuelle kompetenzielle Analogien lassen sich nicht ziehen, da die Abgrenzung der Aufgaben innerhalb der drei Verwaltungsstufen der Regionalstadt noch nicht detailliert ausgearbeitet war.

Das gefundene Ergebnis, daß der UF in seiner Anlaufphase rechtlich als Gebietskörperschaft sui generis, in seiner Konsolidierungsphase als Regionalstadt zu qualifizieren ist, beruht allein auf den Folgerungen, die aus der grammatikalischen Interpretation des § 3 Abs. 1 UFG zu ziehen waren. Für eine Überprüfung anhand systematischer, teleologischer oder historischer Auslegungsgesichtspunkte⁴⁶⁷⁾ besteht indessen kein Anlaß. Der Wortlaut einer Bestimmung ist nämlich nicht nur Ausgangspunkt, sondern auch Grenze für die Sinnermittlung eines Rechtssatzes⁴⁶⁸⁾. Eine Deutung, die nicht mehr im Bereich des möglichen Wortsinns liegt, ist nicht mehr Auslegung, sondern Umdeutung⁴⁶⁹⁾. Läßt der Wortsinn aber nur eine einzige unmißverständliche Auslegung zu, sind keine weiteren Versuche zur Interpretation oder zur das Gesetz ergänzenden oder umbildenden Rechtsfortbildung angängig.

467) Vgl. zu diesen Auslegungskriterien Larenz, Methodenlehre, S. 311ff.

468) Larenz, a.a.O. S. 309.

469) Larenz, a.a.O.

c) Rechtscharakter des UF und Zielkonzeption des Gesetzgebers.

Die vom hessischen Gesetzgeber schließlich verwirklichte Lösung des Stadt-Umland-Problems im Rhein-Main-Gebiet stimmt mit der ursprünglichen Zielvorstellung nicht überein. Diese Zielvorstellung ist im Kabinettsbeschuß vom 27.11.1971⁴⁷⁰⁾ festgeschrieben: ausgehend vom KGG die Bildung von Mehrzweckverbänden auf sondergesetzlicher Grundlage, für die ab 1976 die Direktwahl der Mandats-träger vorzusehen ist. Die hiermit getroffene Entscheidung für eine Verbandslösung verdrängte zwar kurzfristig, nicht aber für alle Zeiten, die Regionalstadtidee, welche immer noch weitgehend als - gegenwärtig politisch nicht durch-setzbare⁴⁷¹⁾ - Ideallösung⁴⁷²⁾ angesehen wurde. Es ist dem

470) Siehe FN 227.

471) Vgl. etwa die Ausführungen des Fraktionsvorsitzenden der F.D.P., Stein, Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/992, S. 4956f.

472) Abg. Stein, a.a.O.; siehe auch Nitzling (SPD), a.a.O. S. 4948: "Es ist mir weiß Gott in diesen Diskussionen nicht leichtgefallen, von dem Regionalstadtmodell herunterzukommen..... Ich sage ganz offen, ich ver-trete kernstädtische Interessen, Frankfurter Interessen in diesem Raum..... Ich habe jedoch gesehen, daß es bei diesen Interessenlagen notwendig ist, zu einem Ausgleich zu kommen".

Wortlaut des Kabinettsbeschlusses vom 27.11.1971 nicht zu entnehmen, wurde aber von maßgeblichen Vertretern der Koalitionsfraktionen vor⁴⁷³⁾, während⁴⁷⁴⁾ und nach⁴⁷⁵⁾ dem Gesetzgebungs-

⁴⁷³⁾ Vgl. die Beiträge von Vertretern der Koalitionsfraktionen am 14.6.1972 während der von der Fraktion der CDU initiierten parlamentarischen Beratungen über die Ordnung des Großraums Frankfurt am Main - LT-Drucks. 7/1684 - Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/42, S. 2280-2300. Siehe insbesondere Abg. Nitzling (SPD), a.a.O. S. 2297; deutlich Abg. Krollmann (SPD), a.a.O. S. 2290: "... wir halten diesen Verband für eine machbare, für eine entwicklungsfähige Sache auf einem Weg, der, wenn der Verband nicht zureicht, nach meiner Meinung nicht im Stadtkreis endet, sondern in der strukturierten Einheitsgemeinde." Ganz unmißverständlich Abg. Wilke (F.D.P.), a.a.O. S. 2285f: "Der in der Koalitionsvereinbarung vorgesehene Mehrzweck-Pflichtverband kann nach unseren Vorstellungen nur ein Übergang sein, ein reibungsloser Übergang in die Regionalstadt, in die Großraumlösung, wie sie die F.D.P.-Fraktion in Schotten erarbeitet hat..... Unsere Vorstellungen lassen sich in dieser Legislaturperiode nicht abschließend verwirklichen. Wir werden aber dafür Sorge tragen, daß keine einzige Entscheidung getroffen wird, die irgendeine Entwicklung in dieser Richtung verbaut.... Ich möchte nochmals betonen, daß der in der Koalitionsverein-

verfahren stets mehr oder weniger unmißverständlich erklärt, daß der UF lediglich eine Übergangslösung darstelle, die nach

barung vorgesehene Mehrzweck-Pflichtverband nur ein Verband auf Zeit sein kann, der weiterentwickelt werden muß und der nach unseren Vorstellungen nur weiterentwickelt werden kann in Richtung Regionalstadt."

474) Minister Bielefeld, Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/92, S. 4934: "Diese zweistufige Gestaltung des Verbandes.....findet ihre Rechtfertigung und ihren Sinn in der allmählichen Integration des Gesamt-
raums zu einer politischen Einheit."

Abg. Sprenger (SPD), a.a.O. S. 4935: "Von ganz besonderer Bedeutung scheint mir jedoch zu sein, daß bei Verwirklichung dieses von den Funktionen her starken und von der politischen Kontrolle her durch die unmittelbare Volkswahl der Mitglieder des Verbandstages ausgesprochen demokratisch legitimierten Verbandes weder eine sachliche Notwendigkeit noch ein zwingendes politisches Bedürfnis bestehen wird, in absehbarer Zeit - und darunter verstehe ich persönlich den Zeitraum bis zum Ablauf dieses Jahrhunderts - den Umlandverband bis zum Charakter einer reinen Gebietskörperschaft umzuwandeln."

Abg. Wilke (F.D.P.), a.a.O. S. 4944: "Nun zu den Realisierungsmöglichkeiten. Eine Zweckverbandslösung ist sofort in Kraft zu setzen, die anderen beiden (Lösungsvorschläge) - ob Regionalstadt oder Stadtkreis - bedürfen

übereinstimmender Meinung⁴⁷⁶⁾ in die Regionalstadt einmünden müsse. Zwischen den Koalitionsfraktionen war lediglich um-

einer längerfristigen Übergangsphase. Die F.D.P.-Fraktion steht nach wie vor zu ihrem Vorschlag, daß am Ende der Gebietsreform eine Regionalstadt Frankfurt stehen wird (S. 4947): Auch wir als F.D.P. sind der Meinung, daß das Regionalstadtmodell, so wie wir es uns vorstellen, im Aufbau der Verwaltung und in der Durchführung nicht innerhalb eines Zeitraumes von zwei oder drei Jahren zu verwirklicht ist. Insofern besteht also kein Widerspruch. Für die F.D.P. bietet dieses Modell als Gebietskörperschaft die Möglichkeit der Entwicklung in Richtung auf das Ziel, das wir anstreben, nämlich zur Regionalstadt.....Das wollen wir erreichen, und das steht in keinem Punkt in Widerspruch zu der Vorlage, die SPD und F.D.P. hier heute eingebracht haben."

Abg. Stein (F.D.P.), a.a.O. S. 4957: "Politisch war es (das Schottener Modell) - das sage ich ganz offen - zu diesem Zeitpunkt nicht durchsetzbar. Das müssen wir zur Kenntnis nehmen. Wir haben also erkennen müssen, daß es Übergangslösungen geben muß. Wir sind aus diesen Gründen zu der Lösung gekommen, wie sie jetzt hier in den beiden Gesetzentwürfen vorliegt."

Abg. Ernst (SPD), Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/99, S. 5441: "Eine Zwischenstufe zwischen Verbands- und Gebietskörperschaft ist der

stritten, wann der UF den Übergang zur Regionalstadt vollziehen sollte⁴⁷⁷⁾. Es bestand aber offenbar⁴⁷⁸⁾ Übereinstimmung darüber,

Stadtumlandverband Frankfurt, den wir mit diesem Gesetz aus der Taufe gehoben haben. Nun liegt es an uns und den Verantwortlichen in diesem Verband, ob dieser Zwitter so weiterleben kann. Es soll Leute geben, die sich dabei wohlfühlen.

(Heiterkeit.)

Dies ist durchaus möglich. Andernfalls - das werden wir nach einer gewissen Übergangszeit merken - müssen wir versuchen, diesem zweigeschlechtlichen Wesen durch eine gesetzgeberische Operation dazu zu verhelfen, eingeschlechtlich zu werden."

475) Vgl. Minister Bielefeld, bei: Bockelmann, Ein Jahr Umlandverband, S. 15: "... der Umlandverband ist vielleicht eine Übergangslösung, die durchaus zur Regionalstadt führen kann, nur kann man dies nicht im vorhinein terminieren, hier spielen viele Dinge eine Rolle mit: die gesamtwirtschaftliche Entwicklung....., hier spielt eine wesentliche Rolle die Frage: wie halten wir es mit der Länderneugliederung, hier müssen wir auch, wie die Fachleute sagen, die Schiene von Mainz über Wiesbaden, Frankfurt, Offenbach, Hanau bis nach Aschaffenburg sehen, und hier kann sich sehr wohl zur gegebenen Zeit eine Regionalstadt entwickeln."

476) Der von dem Abg. Koch (CDU), Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/92, S. 4962, konsta-

daß dieser Zeitpunkt mit dem Beginn der Konsolidierungsphase des UF noch nicht erreicht sein konnte.

tierte Dissens zwischen den Auffassungen der Koalitionsfraktionen war im Grunde nichts anderes als das Nichterkennen unterschiedlicher Terminologien. Während die Vertreter der SPD, insbesondere der Abg. Sprenger, die Weiterentwicklung des UF durch den Fraktionenentwurf als gebietskörperschaftsähnliche Lösung ansprachen, war für den Abg. Wilke von der F.D.P. die Direktwahl offenbar das entscheidende Element, das es ihm erlaubte, den UF in dieser Form als Gebietskörperschaft zu bezeichnen.

- 477) Innerhalb der SPD bewegte sich die Vorstellung, wann der UF in eine Regionalstadt übergehen solle oder müsse, in einer Spanne zwischen 10 Jahren nach Verbandsgründung und dem Anfang des nächsten Jahrhunderts; vgl. einerseits den Verbandsvorsitzenden des UF, Arndt, zitiert nach Abg. Sprenger, Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/92, S. 4937, und Vorschlag für den Umlandverband Frankfurt, S. 30, der in einem Interview mit der "Offenbach Post" am 11.3.1974 sagte: "... Ich selbst habe keinen Zweifel daran gelassen, daß, wenn man einer Regionalstadtlösung gefolgt wäre, allein der Aufbau der Verwaltung mindestens ein Jahrzehnt in Anspruch genommen hätte"; vgl. andererseits die Vorstellungen des Abg. Sprenger, a.a.O. und FN 474. Die Auffassung der F.D.P. hat deutlich der Abg. Wilke, Hessischer Landtag,

Sämtliche nach November 1971 vorgeschlagenen Modelle zur Lösung des Stadt-Umland-Problems im Rhein-Main-Gebiet, vom HLT-Gutachten bis zum Entwurf der beiden Regierungsfraktionen, hielten sich trotz aller Unterschiede im Detail bezüglich der Organisation, des Wahlverfahrens, der Finanzierung und des Aufgabenbestandes streng in dem vom Kabinettsbeschuß vorgegebenen Rahmen. Erst die Umformulierung des § 3 Abs. 1 des Fraktionenentwurfs, wie sie im Ausschuß für Verwaltungsreform am 3.9.1974 beschlossen und am 4.9.1974, einen Tag vor der abschließenden Gesetzesberatung, als LT-Drucks. in einer Eilausfertigung allgemein zugänglich wurde, führte zu einer einschneidenden Veränderung gegenüber der Zielkonzeption. An die Stelle des in der ersten Stufe vorgesehenen Mehrzweckpflichtverbands trat eine Gebietskörperschaft eigener Art, die

7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/92, S. 4947, akzentuiert: "Dies hat Herr Kollege Sprenger schon angedeutet, als er meinte, das wäre das Jahr nach 2000. Wir sind der Meinung, daß das ein Zeitpunkt sein wird, der bedeutend früher liegt.... Auch wir als F.D.P. sind der Meinung, daß das Regionalstadtmodell, so wie wir es uns vorstellen, im Aufbau der Verwaltung und in der Durchführung nicht innerhalb eines Zeitraumes von zwei oder drei Jahren zu verwirklichen ist."

478) Für die F.D.P. sei hierzu nochmals der Abg. Wilke, a.a.O. S. 4947, zitiert: "Für die F.D.P. bietet dieses Modell" (der Fraktionenentwurf, LT-Drucks. 7/5370) "als Gebiets-

ab 1.1.1975 die rechtliche Existenz der im Verbandsgebiet gelegenen Gemeinden und Kreise auslöschte; in der zweiten Stufe wurde statt des propagierten Verbands mit gebiets-körperschaftsähnlichen Strukturen durch die Einführung der Direktwahl bereits die erst als Fernziel angestrebte Regionalstadt verwirklicht. Die Erforschung der Gründe für diesen plötzlichen Sinneswandel ist juristischer Erkenntnis nicht zugänglich und muß dem weiten Feld politischer Spekulation überlassen bleiben.

d) Rechtscharakter des UF und Aufbau des UFG.

Die plötzliche Veränderung im Rechtscharakter des UF durch den Ausschuß für Verwaltungsreform war nicht von einer Änderung im Aufbau des Gesetzentwurfs und in der Organisationsstruktur des UF begleitet. Ob eine solche notwendige Novellierung mit Bedacht, in Unkenntnis über die mit der Umformulierung des § 3 Abs. 1 verbundenen juristischen Folgen oder aus Zeitmangel unterblieb, kann wiederum nur gemutmaßt werden. Jedenfalls ist das UFG für den im Rechtscharakter gewandelten UF nicht mehr der adäquate gesetzgeberische "Maßanzug". Das UFG als Ganzes gilt zwar seit dem 1.1.1975, ist, aber bereits völlig auf die Organisation und die Arbeit des

körperschaft die Möglichkeit der Entwicklung in Richtung.... zur Regionalstadt."

Kommunalgemeinwesens zugeschnitten, wie es sich nach dem 31.3.1977 darstellen soll. Für die Zwischenzeit sind darüber hinaus lediglich einige abweichende Übergangsvorschriften in Kraft gesetzt worden. Indessen unterliegt der UF mit dem Eintreten in die Konsolidierungsphase als Regionalstadt der HGO, die die Rechtsverhältnisse aller hessischen Gemeinden ohne Rücksicht auf ihre Größe und die Schwierigkeiten ihrer Verwaltung abschließend regelt, so daß spezialgesetzliche Bestimmungen für eine Regionalstadt Frankfurt keine Gültigkeit erlangen können. Insofern hätte es für den Verwaltungsreformausschuß nahegelegen, nicht den Fraktionenentwurf, sondern den Entwurf der Landesregierung zum Gegenstand seiner Beratungen zu machen. Zumindest^{478a)} hätte es der Herausnahme der für die Anlaufphase nicht einschlägigen und für die Konsolidierungsphase nicht wirksamen Vorschriften über die Direktwahl, die Gemeindekammer und den hauptamtlichen Verbandsdirektor aus dem Gesetzentwurf bedurft, der in 2. Lesung den Hessischen Landtag passieren sollte. Die sondergesetzliche Normierung der Rechts-

478a) Da bereits in der Anlaufphase die im Gebiet des UF belegenen Gemeinden ihre rechtliche Existenz verloren haben, ist auch die Vorschrift des § 4 Abs. 3 UFG überflüssig. § 3 Abs. 2 UFG hingegen hat im Rahmen der Mandatsregelung zwischen dem UF und den früher selbständigen Gebietskörperschaften noch eine gewisse Bedeutung.

verhältnisse des UF kann deshalb allenfalls noch Bedeutung für die Anlaufphase haben. Die Organisationsstruktur der ab 1.1.1975 entstandenen Gebietskörperschaft *sui generis* ist weitgehend identisch mit der des ursprünglich vorgesehenen Mehrzweckverbands. Der Übergangscharakter des UF in der Anlaufphase tritt noch stärker als in den früheren Entwürfen hervor: so fehlt die pauschale Bezugnahme auf die Vorschriften des KGG die Benennung der Verbandsorgane erstrebt eine Annäherung an kommunalverfassungsrechtliche Begriffe⁴⁷⁹⁾; schließlich wird häufig auf die Bestimmungen der HGO verwiesen⁴⁸⁰⁾.

Der UF deklariert nach dem 1.4.1977 den Übergang zur Regionalstadt nicht. Ebenso wie in der Anlaufphase werden auch in der

⁴⁷⁹⁾ Vgl. FN 296.

⁴⁸⁰⁾ Siehe hierzu Abg. Wilke (F.D.P.): "Ansonsten hat dieser Umlandverband Frankfurt einen Aufbau, der sich an der Hessischen Gemeindeordnung orientiert...., es macht vielleicht auch schon das eine oder andere deutlich, wenn Sie sehen, in wieviel Punkten dieses Gesetz auf die Hessische Gemeindeordnung Bezug nimmt. Bei der Zahl der Mitglieder des Verbandstages: Bezugspunkt Gemeindeordnung, 105 Abgeordnete; bei der Frage des Verbandsausschusses: Bezugspunkt Gemeindeordnung. Hieraus kann sich jeder einen Reim machen und sehen, in welche Richtung die Überlegungen hier wohl laufen."

Konsolidierungsphase die sich aus § 3 Abs. 1 UFG ergebenden Konsequenzen im kommunalen Alltag nicht zur Kenntnis genommen. Die unzutreffende tatsächliche Etikettierung ist indessen nicht geeignet, dem UF den Rechtscharakter der Regionalstadt zu nehmen. In diesem Zusammenhang bedarf es der Erwähnung, daß der UF auch bei Anwendung der ab 1.4.1977 unwirksamen Vorschriften des UF organisationsstrukturell sich von anderen hessischen Gemeinden nicht wesentlich unterscheiden würde. Noch stärker als in der Anlaufphase ist in der Konsolidierungsphase nach dem UFG der Aufbau des UF durch Bezugnahmen auf die entsprechende Anwendung der HGO gekennzeichnet. Im einzelnen verweisen:

§ 6 Abs. 3 UFG	auf §§ 30-33 HGO
§ 6 Abs. 4 UFG	auf § 37 HGO
§ 8 Abs. 3 UFG	auf §§ 52-55, 56 Abs. 2, 57 Abs. 2, 58-61 HGO
§ 8 Abs. 5 UFG	auf § 62 HGO
§ 9 Abs. 1 UFG	auf §§ 39-42, 43 Abs. 1 und Abs. 2 Sätze 1-3, 44 Satz 4 2. Halbsatz, 46, 47, 65 Abs. 2 HGO
§ 9 Abs. 2 UFG	auf §§ 67, 68, 69 Abs. 2, 8 Abs. 5 Satz 3 HGO
§ 10 UFG	auf §§ 50 Abs. 2 Satz 3, 63, 66 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2, 71-73 HGO
§ 11 Abs. 4 UFG	auf § 74 HGO
§ 12 Abs. 6 UFG	auf § 37 HGO

§ 16 Abs. 1 UFG	auf §§ 92-134 HGO mit Ausnahme von §§ 93 Abs. 2 Nr. 2, 119 und 129 HGO
§ 17 Abs. 1 UFG	auf § 58 Abs. 6 HGO
§ 18 UFG	auf § 136 Abs. 1 HGO
§ 19 UFG	auf die HGO insgesamt, soweit das UFG nicht etwas anderes bestimmt.

Hieraus ergibt sich faktisch eine funktionelle Gleichstellung von Verbandstag und Gemeindevertretung, Verbandsausschuß und Magistrat, Verbandsdirektor und Bürgermeister.

Unter Berücksichtigung dessen enthält das UFG weitere Vorschriften, die Bestimmungen der HGO wörtlich oder sinngemäß übernehmen. Im einzelnen entsprechen sich z.B.

§ 6 Abs. 1 UFG	und	§§ 29, 36 HGO
§ 6 Abs. 3 Satz 2		
2. Halbsatz UFG	und	§ 34 HGO
§ 6 Abs. 3 Satz 1 UFG	und	§ 38 HGO
§ 7 Abs. 3 UFG	und	§ 51 HGO teilweise
§ 8 Abs. 1 UFG	und	§ 56 Abs. 1 HGO
§ 8 Abs. 2 UFG	und	§ 57 Abs. 1 HGO
§ 9 Abs. 1 Satz 1 UFG	und	§ 65 Abs. 1 HGO
§ 9 Abs. 2 Satz 1 UFG	und	§ 69 Abs. 1 HGO
§ 10 Sätze 1 und 2 UFG	und	§ 66 Abs. 1 Sätze 1 und 2 HGO
§ 11 Abs. 1-3 UFG	und	§ 70 HGO.

Aus alledem ist zu entnehmen, daß das UFG von der Anwendung fast aller Rechtsregeln ausgeht, die im Fünften und Sechsten Teil der HGO normiert sind. Als gravierender Unterschied zu anderen Gemeinden bleibt die Finanzierung des UF durch eine Umlage bestehen. Dieser Verstoß gegen die in § 93 HGO aufgeführten Grundsätze der gemeindlichen Einnahmebeschaffung läßt den Rechtscharakter des UF als Gemeinde unberührt, ruft aber einen Tatbestand hervor, der ein Einschreiten des HMdI als Kommunalaufsichtsbehörde erforderlich machte. Notfalls im Wege der Kommunalaufsicht sollten auch formale Unvereinbarkeiten mit der HGO beseitigt werden (Name der Gemeinde, Amtsbezeichnungen und Benennung der Organe).

Vierter Teil

Verfassungswidrigkeit des UFG und Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen.

I. Maßstäbe der verfassungsrechtlichen Kontrolle.

Es bedarf abschließend noch der Klärung, ob die Bildung des UF durch das UFG in beiden Gründungsphasen gegen höherrangige Normen des Verfassungsrechts verstößt. Prinzipiell ist der Staat befugt, über kommunales Gebiet, das ja immer zugleich innerstaatliches Gebiet ist, zu verfügen⁴⁸¹⁾. Die

481) Seibert, Selbstverwaltungsgarantie, S. 9.

Gebietsverfügungshoheit besteht jedoch nicht grenzenlos⁴⁸²⁾, sondern findet ihre Schranke in dem durch Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 137 Abs. 3 HV institutionell garantierten Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung. Wegen dieses Spannungsverhältnisses⁴⁸³⁾ zwischen der Gestaltungsfreiheit des Neugliederungsgesetzgebers und der kommunalen Selbstverwaltungsgewährleistung sind als Maßstäbe der verfassungsrechtlichen Kontrolle von Gebietsänderungsmaßnahmen stets solche Grundsätze anerkannt worden, die zum geschichtlich gewordenen Bild der Selbstverwaltung gehören und deren Wesenskern⁴⁸⁴⁾ inhaltlich mitprägen. Deshalb ist es fast⁴⁸⁵⁾ unbestritten, daß der Gesetzgeber im Rahmen der Gebietsreform gehalten ist, Gemeindegebietsänderungen nur zum allgemeinen Wohl vorzunehmen und die Betroffenen zuvor anzuhören. Darüberhinaus sind in Schrifttum und Rechtsprechung weitere verfassungsrechtliche Kontrollmaßstäbe in Betracht gezogen

482) So treffend Holzmann, Schranken, S. 40.

483) Ähnlich Reiniger, Rechtskontrolle, S. 44: "Die Frage nach den Bindungen des Eingemeindungsgesetzgebers bedeutet nichts anderes als die Frage nach den Grenzen der staatlichen Gebietsverfügungshoheit."

484) Vgl. Stern, AfK 1964, S. 87; BVerfGE 11, S. 274; 17, S. 182; BVerfG DVBl 1969, S. 792 und 794.

485) Gegen die Anwendung der Gemeinwohlklausel als gerichtlichen Kontrollmaßstab lediglich Friesenhahn, Imboden-Gedächtnisschrift, S. 115ff, und Meyer, DÖV 1971, S. 801ff;

worden⁴⁸⁶⁾, so etwa die Bundestreue, das Demokratiegebot, das Sozialstaatsprinzip, das Rechtsstaatsprinzip, der Gleichheitsgrundsatz, das Gebot der Modell- oder Systemgerechtigkeit, die Grundsätze der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit, das Prinzip der Sachgerechtigkeit, das Gebot von Treu und Glauben, das Gebot der Abwägung aller im Spiel befindlichen Belange^{486a)} und andere mehr. Diese Palette ist im Rahmen der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des UFG um einen Kontrollmaßstab zu ergänzen, der in der Diskussion um die Gebietsreform in der Bundesrepublik Deutschland bisher keine Rolle gespielt hat. Im UFG hat der hessische Gesetzgeber nämlich insofern ein Novum geschaffen, als er an die Stelle der aufgelösten Gemeinden und Landkreise für den Zeitraum vom 1.1.1975 bis 31.3.1977 nicht eine Gemeinde oder mehrere Gemeinden geänderten gebietlichen Zuschnitts, sondern eine Gebietskörperschaft sui generis gesetzt hat. Dieses Vorgehen ist an dem durch Art. 28 GG vorgezeichneten staatsorganisatorischen Aufbauprinzip zu messen.

Die Schwierigkeiten bei der Anwendung der Kontrollmaßstäbe liegen, worauf besonders Hoppe-Rengeling⁴⁸⁷⁾ hinweisen, nicht

und neuerdings Burmeister, Neukonzeption, S. 188ff, aus dem Gesichtspunkt eines funktionalen Verständnisses der kommunalen Selbstverwaltung. Vgl. zu dem Problem eingehend Ballke, Umfang, S. 40ff.

486) Aufzählung in Anlehnung an Hoppe-Rengeling, Rechtsschutz, S. 77.

486a) Vgl. z.B. Stüer, Maßstäbe, S. 390ff.

487) Rechtsschutz, S. 77.

in der theoretischen Begründung dieser Prinzipien, die größten teils längst Bestandteil gesicherter verfassungsrechtlicher Erkenntnis sind, und auch nur in geringem Maße⁴⁸⁸⁾ im Zweifel über ihre spezielle Geltung als materiellrechtliche Bindungen des Neugliederungsgesetzgebers, sondern in ihrer Konkretisierung und in der Kontrolldichte⁴⁸⁹⁾ bzw. Prüfungsintensität⁴⁹⁰⁾. Die Kontrolldichte bezeichnet die Genauigkeit des Prüfungsverfahrens. Der Kontrollgegenstand, d.h. das Neugliederungsgesetz, muß nicht bei jedem ins Kalkül gezogenen Kontrollmaßstab mit diesem vollständig übereinstimmen; häufig wird dem Gesetzgeber ein Fehlerspielraum dergestalt eingeräumt, daß die Verfassungswidrigkeit eines Neugliederungsgesetzes erst bei einem bestimmten Evidenzgrad der Abweichung⁴⁹¹⁾ des Kontrollgegenstandes vom Kontrollmaßstab ausgesprochen wird. Bei dem Gebot der Anhörung ist unbestritten, daß sie voll nach-

488) So lehnt z.B. der VerfGH NW den Maßstab der Systemgerechtigkeit insbesondere im "Wahlheim-Urteil" ausdrücklich ab - Urteil vom 4.8.1972, 9/71, Städte- und Gemeindebund 1972, S. 309ff (312) - während der VGH Rheinland-Pfalz - z.B. Urteil vom 17.4.1969, 2/69, DVBl 1969, S. 799ff (804) und der ba-wü StGH - z.B. Urteil vom 8.9.1972, 6/71, DÖV 1973, S. 163ff (165) - maßgeblich auf die Systemgerechtigkeit als Konkretisierung der Gemeinwohlklausel abstellen.

489) Ausdruck nach Hoppe, der landkreis 1969, S. 228.

490) Ule, Müller-Festschrift, S. 543.

491) Ballke, Umfang, S. 24.

prüfbar ist⁴⁹²⁾. Ebensowenig dürfte es zweifelhaft sein, die Einhaltung des vorgeschriebenen Staatsaufbaus auf der untersten Stufe einschränkungslos der verfassungsgerichtlichen Kontrolle zu unterziehen. Problematisch hingegen sind die Konkretisierung und die Kontrolldichte beim Gemeinwohlerfordernis. Hier bestehen zwischen den einzelnen Verfassungsgerichten erhebliche Rechtsprechungsdivergenzen⁴⁹³⁾.

1. Anhörungsrecht.

Das Recht auf Anhörung ist ein unverzichtbarer Bestandteil jedes rechtlich geordneten staatlichen Verfahrens⁴⁹⁴⁾. Als verfassungsrechtlicher Grundsatz wird es zumeist aus dem Rechtsstaatsprinzip⁴⁹⁵⁾ abgeleitet und erfährt, soweit es sich um das Gesetzgebungsverfahren zur kommunalen Neugliederung handelt, im Garantieinhalt der gemeindlichen Selbstverwaltung eine zusätzliche Absicherung⁴⁹⁶⁾. Die An-

492) Das wird z.B. von Hoppe-Rengeling, Rechtsschutz, S. 148, begrüßt.

493) Siehe die Zusammenstellung bei Ballke, a.a.O. S. 90ff.

494) Ähnlich Forsthoff, Lehrbuch, S. 235.

495) Vgl. den Überblick bei Holzmann, Schranken, S. 101ff.

496) Siehe die Nachweise bei Holzmann, a.a.O. S. 105, FN 252; ferner Ule-Laubinger, DVBl 1970, S. 760; Seibert, Selbstverwaltungsgarantie, S. 41f und Knemeyer, Rechtsschutz, S. 42.

hörung soll⁴⁹⁷⁾ den durch eine beabsichtigte staatliche Maßnahme Betroffenen Gelegenheit geben, gegenüber den zur Entscheidung berufenen Instanzen Einwendungen zu machen sowie Ge-
genvorstellungen darzulegen und so auf den weiteren Verlauf und den Ausgang des Verfahrens Einfluß zu nehmen, ohne daß der Anhörungsverpflichtete an die ihm vorgetragenen Auffassungen gebunden ist⁴⁹⁸⁾. Im Gesetzgebungsverfahren der kommunalen Neugliederung besteht die ratio der Anhörung darin, dem Gesetzgeber Kenntnis von all denjenigen Einzelinteressen zu geben, die er im Rahmen seiner Gemeinwohlgebundenheit angemessen gegeneinander abzuwägen hat⁴⁹⁹⁾.

Im Gesetzgebungsverfahren zur Bildung des UF wurden die im Verbandsgebiet gelegenen Landkreise und Gemeinden zweimal angehört.

497) Zum Inhalt des Anhörungsrechts bei der kommunalen Neugliederung durch Gesetz vgl. noch Ossenbühl, DÖV 1969, S. 541, und Stern-Bethge, Anatomie, S. 20ff.

498) Ossenbühl, a.a.O. S. 553, und Seibert, a.a.O. S. 47, versuchen, durch Vorverlegung des Anhörungszeitpunkts der Anhörung ein größeres Gewicht beizumessen; hiergegen wird von Holzmann, a.a.O. S. 110f, zu Recht eingewandt, dies führe zu einer dem Wesen der Anhörung nicht gemäßen Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren.

499) Hoppe-Rengeling, Rechtsschutz, S. 157; Holzmann, a.a.O. S. 106.

Im Dezember 1973 stand ein Mehrzweckpflichtverband nach dem HmDI-Entwurf, der später mit geringfügigen Änderungen zum Entwurf der Landesregierung umgestaltet wurde, im Mai 1974 die Fortentwicklung dieses Verbands durch die Direktwahl in der Form des Entwurfs der Koalitionsfraktionen zur Diskussion. In beiden Fällen waren solche Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung Anhörungsgegenstand, die die Existenz der Anhörungsberechtigten nicht aufs Spiel setzten, sondern in vergleichsweise geringfügigem Ausmaß in den Kompetenzbestand der als Verbandsmitglieder vorgesehenen Gebietskörperschaften eingriffen. Form und Durchführung dieses Anhörungsverfahrens sollen hier nicht beanstandet werden. Es ist aber zu bedenken, ob wegen der Umformulierung des § 3 Abs. 1 des Fraktionenentwurfs durch den Ausschuß für Verwaltungsreform eine erneute Anhörung geboten gewesen wäre.

Wie oft anzuhören ist, ist in Literatur und Rechtsprechung nicht völlig geklärt. Während der VGH Rheinland-Pfalz zu dieser Frage keine Stellung nehmen mußte, entschied der VerfGH NW⁵⁰⁰⁾, daß das Gesetz zur Neugliederung des Ennepe-Ruhr-Kreises bezüglich der Gemeinde Waldbauer nichtig wäre. Im Ausschuß für Verwaltungsreform war für diese Gemeinde eine Eingliederungslösung in die Städte Hagen und Breckerfeld entwickelt worden, die in ent-

500) Urteil vom 18.12.1970, 11/70, OVG 26, S. 306ff. Vgl. hierzu auch Bischoff, Kommunale Neugliederung, S. 33.

scheidenden Punkten von der Regierungsvorlage einschließlich der in ihrer Begründung dargestellten und ausdrücklich abgelehnten zwei Alternativlösungen abwich. Nach Auffassung des Gerichts wäre es notwendig gewesen, die Argumente der Gemeinde auch zu der neuen Lösung zu hören, um vor allem dem Gesetzgeber die für die Durchprüfung der neuen Gedanken notwendigen Informationen zu geben. In krassem Gegensatz hierzu steht die Ansicht Schachts⁵⁰¹⁾ nach dem das Recht auf Gehör nur eine einmalige Gelegenheit darstellt, zu einer problematischen Gesetzesmaterie Stellung zu nehmen. Diese Auffassung ist auch nicht, wie Schacht meint, die herrschende; die von ihm zitierte Rechtsprechung des BVerfG und die angegebene Kommentarliteratur zum GG beziehen sich ausschließlich auf das Anhörungsrecht vor Gericht und tragen den besonderen Umständen im Gesetzgebungsverfahren keine Rechnung.

An dem Versuch, das Anhörungsrecht quantitativ zu beschränken, ist soviel richtig, daß im Rahmen der Gebietsreform die kommunalen Gebietskörperschaften keinen Anspruch darauf haben, ständiger Gesprächspartner des Staats zu sein⁵⁰²⁾; nicht jeder geringfügige neue Gesichtspunkt darf deshalb mit der Folge einer weiteren Anhörung zu einer erheblichen Beein-

501) Das rechtliche Gehör, S. 100.

502) Meyer, DÖV 1971, S. 807.

trächtigung⁵⁰³⁾ oder gar einer Verschleppung des Gesetzgebungsverfahrens führen. Indessen haben es die mit der Durchführung der Anhörung betrauten Stellen⁵⁰⁴⁾ selbst in der Hand, durch präzise und detaillierte Angabe der für die geplante Entscheidung tragenden Überlegungen⁵⁰⁵⁾ die Gebietskörperschaften zu einer ebenso präzisen und detaillierten Gegendarstellung zu zwingen⁵⁰⁶⁾ und damit den zeitlichen Ablauf des Verfahrens weitgehend vorherzubestimmen. Andererseits liegt es im Wesen der Anhörung begründet, daß die Betroffenen zu den wesentlichen Punkten der vorgesehenen Maßnahme ausgiebig Stellung nehmen können.

503) Schacht, aa.O. S. 102.

504) Zur Frage, ob die Legislative oder die Exekutive (Kommunalaufsichtsbehörde) die Anhörung durchführen muß, vgl. Hoppe-Rengeling, Rechtsschutz, S. 155f; Seibert, Selbstverwaltungsgarantie, S. 52, und Münzer, Rechtsschutz, S. 118.

505) Der VGH Rheinland-Pfalz hält es im Urteil 2/69, DVBl 1969, S. 808, für ausreichend, lediglich den Anhörungsberechtigten den Zweck der geplanten Maßnahme mitzuteilen; ähnlich restriktiv ist die Auffassung des VerfGH NW, wonach die Angabe "des wesentlichen Inhalts des Neugliederungsvorhabens" genügen soll - zitiert nach Ule-Laubinger, DVBl 1970, S. 761, FN 7.

506) Holzmann, Schranken, S. 109.

Die Gemeinden und Landkreise im Gebiet des UF hatten ausreichend Gelegenheit, sich zu dem Modell eines Mehrzweckpflichtverbands und dessen Fortentwicklung durch die Direktwahl zu äußern, wie er in den LT-Drucks. 7/5321 und 7/5370 als zweistufig zu verwirklichende Lösung angeboten worden war. Die Behandlung im Ausschuß für Verwaltungsreform führte formell zwar nur zu einer Verbindung beider Gesetzentwürfe zu einer einzigen Vorlage, materiell aber durch die Änderung im Kompetenzbestand des UF zu einer ganz anderen Stadt-Umland-Konzeption, die im bisherigen Gesetzgebungsverfahren auch nicht im entferntesten als Alternative zur Verbandslösung gestanden hatte. Wenn auch von vielen die Regionalstadt als politisches Postulat oder als zu bedauernde, aber unausweichliche Folge einer nunmehrigen Verbandsbildung betrachtet wurde, so mußten doch die Betroffenen aus den parlamentarischen Diskussionen bis zum 4.9.1974 die Überzeugung gewinnen, daß es zur Verwirklichung einer dezentralisierten Einheitsgemeinde einer neuen gesetzgeberischen Initiative zu einem noch nicht absehbaren späteren Zeitpunkt bedurft hätte.

Indem der Gesetzgeber die LT-Drucks. 7/5846, welche die dermaßen geänderte Neugliederungsmaßnahme im Rhein-Main-Gebiet enthält, nicht mehr zur Anhörung stellte, sondern die Vorlage zwei Tage nach ihrer Aufstellung zum Gesetz erhob, rettete er formell den Abschluß der kommunalen Gebietsreform in der 7. Legislaturperiode; er verabsäumte dabei aber seine verfassungsrechtlich gebotene Pflicht, die Stellungnahme der durch

die Bildung des UF Betroffenen sachgerecht^{506a)} einzuholen. Als Rechtsfolge der unterlassenen Anhörung kommt nach übereinstimmender⁵⁰⁷⁾ Ansicht nur die Nichtigkeit des Gesetzes in Frage. Meyer⁵⁰⁸⁾ vertritt die Auffassung, die Nichtigkeit des Gesetzes aufgrund einer Verletzung des Anhörungsrechts könne nur unter zwei Modifikationen herbeigeführt werden. Zum einen dürfe nicht auszuschließen sein, daß eine Anhörung zu einer anderen Entscheidung des Gesetzgebers geführt hätte. Daraus folge, daß die Betroffenen im Prozeß nunmehr das vorbringen müßten, was sie bei erfolgter Anhörung vorgebracht hätten, damit das Verfassungsgericht in der Lage sei, dies zu prüfen. Zum zweiten müßten sich die Gründe, mit denen die Betroffenen nicht angehört wurden, auf die Erhaltung ihrer Existenz bzw. die Unversehrtheit ihres Gebiets beziehen, da nur dies Gegenstand des Prozesses sei. Zu Recht haben Hoppe-Rengeling⁵⁰⁹⁾ gegen die erste Bedingung dieser Meyer'schen Lehre eingewandt, die Feststellung, ob möglicherweise bei ordnungsgemäßer Anhörung der Gesetzgeber eine andere Entscheidung herbeigeführt hätte, sei praktisch nicht zu treffen; die Eingrenzung von Meyer sei deshalb so vage, daß sie nur geeignet erscheine, das

506a) Zu Recht weist Knemeyer, Rechtsschutz, S. 44f., darauf hin, daß die Anhörung zu einer Zeit geschehen muß, in der sie noch auf die Willensbildung des ... Gesetzgebers einzuwirken vermag.

507) A.A. nur Schacht, Das rechtliche Gehör, S. 100, mit der abwegigen und nicht näher begründeten Feststellung, im geltenden Recht bestünde für die Verletzung des Rechts auf Gehör im Gesetzgebungsverfahren keine Sanktion.

508) DÖV 1971, S. 807f.

509) a.a.O. S. 151.

Anhörungsrecht auszuhöhlen. Die zweite Bedingung läuft darauf hinaus, bereits im Anhörungsverfahren in eine Schlüssigkeitsprüfung der von den Betroffenen vorgebrachten Gründe einzutreten, die der Kontrolle der Einhaltung des Gemeinwohlerfordernisses vorbehalten bleiben sollte. Zu folgen ist darum der insbesondere vom VGH Rheinland-Pfalz⁵¹⁾ vertretenen Auffassung, wonach jede Verletzung des Anhörungsrechts, gleichgültig welche Auswirkungen eine ordnungsgemäße Anhörung gehabt hätte, einen stets zur Nichtigkeit des Gesetzes führenden Mangel darstellt.

Das UFG ist sowohl in der Anlaufphase als auch in der Konsolidierungsphase wegen eines Verstoßes gegen das Recht auf Anhörung nichtig.

2. Staatsorganisatorischer Aufbau.

Ein weiterer Grund für die Nichtigkeit des UFG könnte darin zu erblicken sein, daß das Gesetz in dem Zeitraum vom 1.1.1975 bis zum 31.3.1977 anstelle der aufgelösten Gemeinden eine Gebietskörperschaft sui generis konstituiert hat. Ein Verfassungsverstoß wäre dies dann, wenn das GG oder die HV eine Staatsgliederung dergestalt vorschrieben, daß

510) Siehe etwa das Urteil 3/69, DVBl 1970, S. 779.

auf der untersten Stufe ausschließlich Gemeinden zu stehen hätten.

Nach wohl unbestrittener Auffassung hat das GG in Art. 28 Abs. 2 i.V. mit Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 eine "zwingende organisatorische"⁵¹¹⁾ bzw. "verfassungsgestaltende"⁵¹²⁾ Grundentscheidung zugunsten einer Einbindung von Gemeinden - und Gemeindeverbänden - in den Staatsaufbau gefällt, womit sie neben Bund und Ländern in den Rang "notwendiger Verbände"⁵¹³⁾ erhoben worden sind. Während die lückenlose Ausfüllung des Bundes durch Länder in Art. 79 Abs. 3 GG gegen jede Verfassungsänderung geschützt ist, fehlt es auffallenderweise an einer entsprechenden Festlegung für die kommunalen Körperschaften. Das staatsorganisatorische Aufbauprinzip in der Bundesverfassung garantiert deshalb die Gemeinden lediglich als Institution und gliedert sie in den Staat ein, ohne daß sie in ihrer Summe mit ihm deckungsgleich sein müssen.

Art. 137 Abs. 1 HV besagt, daß die Gemeinden in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung sind. Auch diese Vorschrift enthält keine über Art. 28 GG hinausgehende Garantie

511) Stern, in: BK, Rdn. 32 zu Art. 28, S. 29.

512) Becker, Die Grundrechte, IV/2, S. 712.

513) Thieme, AfK 1963, S. 187.

einer bestimmten Gebietsgliederung. Im Vergleich zu der Regelung des Art. 28 GG hebt Art. 137 Abs. 1 HV die Freiheit der Selbstverwaltung von staatlichen Eingriffen auf der Ortsebene besonders hervor. Damit soll ein Vordringen der allgemeinen Landesverwaltung in die örtliche Verwaltungsebene abgewehrt⁵¹⁴⁾, nicht aber eine Aussage über die Zulässigkeit anderer unterster Verwaltungsträger gemacht werden.

Hoppe⁵¹⁵⁾ leitet im Anschluß an Schoen⁵¹⁶⁾ seine Ansicht, das ganze Staatsgebiet müsse durch Gemeinden und Gemeindeverbände ausgefüllt sein, aus der Behauptung her, die Bedürfnisse örtlicher und überörtlicher Gruppen träten überall und immer auf; deswegen erfordere die sachgerechte Wahrnehmung der regulären Verwaltungszwecke, soweit sie Angelegenheit der gemeindlichen Selbstverwaltung seien, eine Organisation von kommunalen Verwaltungsträgern, die die Wahrnehmung dieser Angelegenheiten zeitlich unbegrenzt und in jedem Bereich des Staats ermögliche. Der Überlegung, daß die Bedürfnisse örtlicher und überörtlicher Gruppen immer und überall auftreten, ist sicher zu folgen. Dennoch bleibt unklar, warum die Befriedigung dieser Bedürfnisse

514) So zutreffend Marbach, Gemeindegebietsänderungen, S. 23f.

515) Begriffe, S. 43ff; ihm folgend Wimmer, NJW 1964, S. 1654; gegen Hoppe insbesondere Gronemeyer, Gebiete, S. 189f.

516) Recht der Kommunalverbände, S. 16f.

staatsorganisatorisch nur im Wege der kommunalen Selbstverwaltung erfüllbar sein soll⁵¹⁷⁾. Die Hoppe'sche These läßt sich auch historisch⁵¹⁸⁾ nicht belegen. Ein Rückblick auf die Gemeindegeschichte^{518a)} lehrt, daß das Staatsgebiet r e g e l - m ä ß i g auf Gemeinden aufgeteilt war, jedoch bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen Ausnahmen in Form etwa von gemeindefreien Grundstücken⁵¹⁹⁾ für sinnvoll gehalten wurden und in Hessen auch heute noch für sinnvoll gehalten werden⁵²⁰⁾.

Aus alledem ist zu schließen, daß in der Verfassung nicht vorgesehene Gebietseinheiten grundsätzlich zulässig⁵²¹⁾ sind, die entweder neben - z.B. die Planungsregion - oder an die Stelle - z.B. die gemeindefreien Grundstücke⁵²²⁾ - von Gemeinden treten. Ihre verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit, soweit sie

517) Gronemeyer, a.a.O.

518) Hierauf stellen Neuhoff, DÖV 1952, S. 263, und Jobst, BayVBl 1960, S. 203, 301ff, ab.

518a) Siehe z.B. bei Gronemeyer, a.a.O. S. 190.

519) Vgl. hierzu Gronemeyer, passim.

520) § 16 Abs. 1 HGO sieht unter den Voraussetzungen des Abs. 2 die Neubildung gemeindefreier Grundstücke vor.

521) Sie sind eben nur nicht verfassungsrechtlich geschützt.

522) Der UF in der Anlaufphase läßt sich indessen zwar als gemeindefreie Verwaltungseinheit, nicht aber im technischen Sinne als gemeindefreies Grundstück charakterisieren.

Gemeinden ersetzen, beruht nicht zuletzt darauf, daß sie im Vergleich zu dem von Gemeinden umfaßten Staatsgebiet quantitativ nur eine bescheidene Rolle spielen⁵²³). Der UF hingegen führt von seiner räumlichen Ausdehnung und seiner wirtschaftsräumlichen Lage her weit über die gewohnten Vorstellungen von gemeindefreien Gebieten hinaus. Die Hochstilisierung solcher Ausnahmen von kommunalen Grundstrukturen zu Lösungsmodellen für Stadt-Umland-Probleme in Ballungsräumen ist deshalb tendenziell durchaus geeignet, eine Verletzung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts anzuzeigen. Der UF in der Anlaufphase entgeht dieser Gefahr aber dadurch, daß er eine befristete Übergangslösung darstellt, die nach rund zwei Jahren einer aus dem Gesichtspunkt des staatsorganisatorischen Aufbaus verfassungsrechtlich unbedenklichen dezentralisierten Einheitsgemeinde zu weichen hat.

Gemeindefreie Grundstücke haben keine eigene Rechtspersönlichkeit, siehe Marbach, Gemeindegebietsänderung, S. 15; Gronemeyer, a.a.O. S. 134.

523) Die gemeindefreien Grundstücke in Hessen betragen 33815 ha, was 1,6 % des hessischen Staatsgebiets entspricht; Zahlenangabe nach Marbach, a.a.O. S. 16.

3. Gemeinwohl.

Das Gemeinwohl ist unbestritten ein alle rechtliche und wirtschaftliche Ordnung durchziehender Verfassungsgrundsatz. Trotz seines Charakters als "Grundpfeiler im Normenbau der Rechtsordnung"⁵²⁴⁾ ist es bisher nicht gelungen, Einigkeit über den verfassungsrechtlichen Standort, die Terminologie und den Begriffsinhalt des Gemeinwohls als abstrakten Rechtsbegriffs zu erzielen. Für das GG ist der Standort des Gemeinwohls mangels ausdrücklicher Normierung ungeklärt; die HV hingegen enthält den Begriff des Gemeinwohls in Art. 45 Abs. 2, allerdings nur konkret bezogen auf die Sozialbindung des Privateigentums; wieder andere Landesverfassungen schließlich, z.B. Art. 1 Abs. 2-4 der Verfassung von Rheinland-Pfalz, heben das Gemeinwohl als das gesamte Recht berührenden Grundsatz besonders hervor.

Die inhaltliche Ausfüllung des Gemeinwohlbegriffs wird dadurch erschwert, daß sich eine einheitliche Terminologie bisher nicht hat durchsetzen können. So wird von Gemeinwohl als von "allgemeinem Wohl", "Wohl der Allgemeinheit", "allgemeinem Besten", "öffentlicher Wohlfahrt", "gemeinsamem Nutzen", "öffentlichem Wohl", "dringenden bzw. überragenden Gründen des öffentlichen Wohls", "übergeordnetem öffentlichem qualifiziertem Interesse" etc. gesprochen⁵²⁵⁾, ohne daß diese Begriffe

524) Holzmann, Schranken, S. 79.

525) Vgl. hierzu sowie zu den folgend dargestellten Deutungsversuchen des Gemeinwohls ausgiebig Holzmann, a.a.O., S. 76 ff. m.w.N.

durchgängig synonym verstanden würden. Vielmehr wird verbreitet die Ansicht vertreten, das "öffentliche Interesse" sei der Oberbegriff und das "Gemeinwohl" nur ein gesteigertes, sachlich objektives öffentliches Interesse, das nach den Nützlichkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen staatlicher Stellen zur Wahrnehmung staatlicher oder sonstiger öffentlicher Belange bestimmt werde, denn es habe nicht allein die öffentliche Wohlfahrt und die Macht des Staates zum Inhalt, sondern auch die Wahrnehmung der Gerechtigkeit und des inneren Friedens. Das Gemeinwohl wird häufig nicht als identisch mit der arithmetischen Summe aller Individualinteressen gedeutet, sondern umfasse vielmehr das Wohl des Einzelmenschen, der innerstaatlichen Gemeinschaften und das Wohl des Staates selbst. Öffentliches Wohl im Sinne von Gemeinwohl sei das aus vielen besonderen, privaten und öffentlichen Einzel- und Teilinteressen abgeleitete, möglicherweise aber auch im Widerstreit zu ihnen bestehende wahre Gemeininteresse. Angesichts der verwirrenden Anzahl und der Spannbreite der Deutungsversuche werden weithin die Begriffe "Gemeinwohl" und "öffentliches Interesse" ungeachtet, ob sie als identisch oder nicht identisch verstanden werden, für unbrauchbar oder jedenfalls für entbehrlich gehalten⁵²⁶). Während etwa Häberle⁵²⁷) insoweit resignierend von einer Pluralität von Gemeinwohlvorstellungen spricht und daraus den Schluß zieht, das Gemeinwohl sei ein "antirechtlicher, außerrechtlicher oder juristisch unbestimmter Begriff", hat Schnur⁵²⁸) gezeigt, daß dem Gemeinwohlbegriff ein, wenn auch sehr kleiner, objektiver Kern

526) Vgl. die Nachweise bei Schnur, Gemeinwohl, S. 58 Anm. 2.

527) Öffentliches Interesse, S. 204ff.

528) Gemeinwohl, S. 59.

innewohnt: "Wenn man sich darüber einig ist, daß die erwähnten Begriffe (Gemeinwohl und öffentliches Interesse) nur innerhalb sozialer Gruppen sinnvoll sind, dann läßt sich wohl unschwer nachweisen, daß sie einen objektiven Kern haben, auf den man sich einigen kann. Beide Begriffe gehen davon aus, daß es einen Unterschied zwischen dem Interesse der Gruppe als einem Ganzen und dem Interesse des einzelnen Gruppenmitgliedes geben kann. Er (der Gemeinwohlbegriff) soll offenbar Grenzen angeben, die der Freiheit des einzelnen gesetzt sind, und zwar von der Gruppe, d.h. dem Staat. Damit dürfte feststehen, daß es im Prinzip einen objektiven Sinn solcher Begriffe gibt, eben weil er mit der Sache, nämlich dem Verhältnis des einzelnen zum Staat gegeben ist". Indessen führt auch dieser kleinste gemeinsame Nenner von Gemeinwohlvorstellungen, daß es sich nämlich um ein Abwägungsgebot zwischen staatlichen und individuellen Interessen handelt, bei der Frage nicht weiter, wann ein bestimmtes staatliches Handeln gemeinwohlkonform ist oder nicht. Der abstrakte Gemeinwohlbegriff bedarf deshalb einer Ausfüllung, die dem jeweiligen Sachbereich zu entnehmen ist, auf den sich das Gemeinwohl im konkreten Fall bezieht.

Eine solche Konkretisierung bezüglich der Gemeinwohlbildung des Gesetzgebers im Verfahren der kommunalen Neugliederung haben alle mit derartigen Rechtsstreitigkeiten befaßten Ver-

fassungsgerichte vorgenommen.⁵²⁹⁾ Übereinstimmend haben sie das - konkrete - Gemeinwohlerfordernis verfassungsrechtlich im Wesenskern der kommunalen Selbstverwaltung verankert. Wohl nicht zuletzt im Hinblick auf das Spannungsverhältnis zwischen Selbstverwaltungsgewährleistung und staatlicher Gebietsverfügungshoheit⁵³⁰⁾ wird von allen Gerichten die Gestaltungsfreiheit des Neugliederungsgesetzgebers auf allen Stufen der Gesetzesverwirklichung, nämlich bei der Frage des "Ob" der Gebietsreform (Durchführungsfreiheit), bei ihrer Zielsetzung (Zwecksetzungsfreiheit) und bei der Auswahl der zur Zweckerreichung geeigneten Einzelmaßnahmen (Mittelauswahl-Freiheit), besonders betont. Die Gerichte stimmen weiterhin darin überein daß der Umfang des dem Gesetzgeber eingeräumten Spielraums zu eigenverantwortlicher politischer Gestaltung auf den genannten drei Stufen der Gesetzesverwirklichung unterschiedlich groß ist. Auf den entsprechenden drei Kontrollstufen kommt deshalb der Maßstab des Gemeinwohls auch nur in unterschiedlichem Umfang zum Zuge. Im Bereich der ersten Kontrollstufe, der Nachprüfung, ob in dem betroffenen Neugliederungsraum die Durchführung einer Gebietsreform verfassungsrechtlich zulässig ist, läuft die Gemeinwohlschranke praktisch leer. Auch im

529) Die folgende Darstellung erfolgt in Anlehnung an die Ausführungen Ballkes, Umfang, S. 87ff.

530) Siehe Vierter Teil unter I.

Bereich der zweiten Stufe, der Nachprüfung der Neugliederungszwecke, Richtpunkte, Leitgedanken, Modellkonzeptionen bietet das Gemeinwohlprinzip nach der Rechtsprechung keine Handhabe, vom Gesetzgeber nach eigenen politischen Vorstellungen vorgenommene Gewichtungen, etwa zugunsten der Effizienz des Apparats und zu Lasten der örtlichen Verbundenheit und der bürgerschaftlichen Integration - oder umgekehrt - verfassungsgerichtlich zu korrigieren. Eine umfangreiche Nachprüfung von Neugliederungsgesetzen anhand des Gemeinwohlgrundsatzes erfolgt erst auf der letzten Kontrollstufe, ob der Gesetzgeber die zur Erreichung der von ihm angestrebten Reformziele verfassungsrechtlich angemessenen Maßnahmen im Einzelfall getroffen hat.

In diesem Rahmen diskutieren alle Verfassungsgerichte unter dem Stichwort der Systemtreue, System- oder Modellgerechtigkeit⁵³¹⁾ die Frage nach der Bedeutung der Neugliederungskonzeption bzw. der Modellgrundsätze für die Kontrolle der Einzelmaßnahme. Extreme Positionen nehmen hierbei die Verfassungs-

531) Hierbei fällt die Inkonsequenz der Gerichte auf, die Systemtreue zwar als Konkretisierung des Gemeinwohls zu begreifen, zur Herleitung des Prinzips aber nicht das Gemeinwohl oder die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, sondern völlig andere verfassungsrechtliche Kriterien heranzuziehen. Im Ergebnis wie hier Holzmann, Schranken, S. 144.

gerichtshöfe⁵³²⁾ in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz e

Der VerfGH NW erkennt zwar an, daß der Gesetzgeber bei der Gebietsreform von bestimmten Modellvorstellungen ausgeht, ist jedoch der Auffassung, dieser müsse die Neugliederung unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls vornehmen und deshalb in der Lage sein, zwischen verschiedenen, dem Gemeinwohl entsprechenden Lösungsmöglichkeiten die nach seiner Meinung sachgerechtere und zweckdienlichere Lösung auszuwählen ohne daß dadurch ein sog. Prinzip der System- oder Modellgerechtigkeit verletzt werde.

Der VGH Rheinland-Pfalz nimmt hingegen an, daß die Lösungsmodelle zu Bestandteilen der Neugliederungsgesetze geworden seien und deshalb wie abstrakt-generelle Normen auf die Einzelmaßnahmen anzuwenden seien. Der jeweilige Gebietsänderungssachverhalt wird unter den in Frage kommenden Richtpunkt des Lösungsmodells subsumiert und sodann festgestellt, ob die Einzelmaßnahme das Lösungsmodell systemgerecht verwirklicht. Für Abweichungen vom generellen Lösungsmodell ist nach der Rechtsprechung des VGH Rheinland-Pfalz auch dann kein Raum,

532) Vgl. die in FN 488 angegebene Rechtsprechung. Die Judikatur des bayerischen VGH kann, wie Knemeyer, Rechtsschutz S. 51ff., zu Recht betont, mit der Spruchpraxis der anderen Landesverfassungsgerichte nicht verglichen werden, weil in Bayern die Gebietsreform nicht legislativ, sondern administrativ erfolgte.

wenn wegen Besonderheiten beim individuellen Gebietsänderungs-sachverhalt eine Ausnahme plausibel und ebenfalls gemeinwohl-konform erschiene.

Eine mittlere Linie vertritt der ba-wü StGH⁵³³⁾. Auch er hält den Grundsatz der Systemgerechtigkeit für ein verfassungs-rechtliches Gebot, das den Gesetzgeber im Einzelfall dann binde, wenn er - etwa in Gesetzesbegründungen - ein Gesamtmodell übernehme. Der StGH sieht in der Systemgerechtigkeit jedoch ein erheblich weniger starres Prinzip, als dies der VGH Rheinland-Pfalz annimmt. Der StGH führt u.a. aus:

"Das Gebot der Systemgerechtigkeit schafft jedoch keine starre und schematische Bindung. Die leitenden Gesichtspunkte sind ihrer Natur nach allgemeine Grundsätze von hoher Elastizität. Der Gesetzgeber hat nicht nur bei der Auswahl der leitenden Gesichtspunkte, vielmehr gerade auch bei ihrer Verwirklichung in den einzelnen Neugliederungsmaßnahmen weitgehende Ge-staltungsfreiheit. Innerhalb des dadurch bedingten Spielraums

533) Vgl. die in FN 488 zitierte Grundsatzentscheidung. Die Rechtsprechung des niedersächsischen Staatsgerichts-hofs und des saarländischen Verfassungsgerichtshofs zur Systemtreue führt über die bisher aufgezeigten Positionen nicht hinaus; siehe im einzelnen Ballke, Umfang, S. 86a-c.

kann und muß er insbesondere zwischen den verschiedenen Belangen abwägen. Zudem ist das Gebot der Systemtreue nur ein Anwendungsfall des allgemeinen Willkürverbots. Aus sachgerechten Erwägungen darf der Gesetzgeber deshalb auch eine Lösung wählen, die den Rahmen der leitenden Gesichtspunkte verläßt."

Bevor das UFG anhand der unterschiedlichen Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte auf seine Gemeinwohlkonformität untersucht wird, muß nochmals die Zielkonzeption⁵³⁴⁾ des hessischen Gesetzgebers zur Lösung des Stadt-Umland-Problems in Ballungsgebieten aus dem Jahre 1971 ins Gedächtnis zurückgerufen werden: die Bildung von Mehrzweckpflichtverbänden, für die ab 1.1.1976 eine Fortentwicklung durch Einführung der Direktwahl anzustreben ist. Nur im Fall des Ballungsgebiets Rhein-Main hat sich der Gesetzgeber in Hessen zu einer gesetzlichen Lösung eines Stadt-Umland-Verhältnisses entschlossen. Es wurde zunächst ein der Zielkonzeption entsprechendes zweistufiges Verbandsmodell erarbeitet, aber nicht durchgehalten; vielmehr führte die quantitativ geringe Änderung eines einzigen Paragraphen durch den Ausschuß für Verwaltungsreform am 3.9.1974 dazu, daß der Hessische Landtag zwei Tage später mit dem UFG eine Lösung des Stadt-Umland-Problems im Rhein-Main-Gebiet verabschiedete, die mit der

534) Siehe FN 227.

ursprünglichen Zielkonzeption außer dem Namen der geschaffenen Verwaltungseinheit nichts mehr gemeinsam hat.

Unter Zugrundelegung der Spruchpraxis des VGH Rheinland-Pfalz bedeutet das Abgehen von der Zielkonzeption einen Verstoß gegen den Grundsatz der Systemtreue.

Bei Anwendung der Rechtsprechung des ba-wü StGH wäre zu prüfen, ob den hessischen Gesetzgeber sachgerechte Erwägungen geleitet haben, eine andere Lösung als die in der Zielkonzeption propagierte in diesem Einzelfall zu wählen. Die Antwort hierauf hängt davon ab, ob der Gesetzgeber die Grundsätze der Geeignetheit, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit beachtet hat, deren Einhaltung auf der dritten Kontrollstufe als Untermaßstäbe des Gemeinwohls⁵³⁵⁾ nunmehr vom StGH untersucht wird⁵³⁶⁾.

Auch der VerfGH NW würde auf dieser Kontrollstufe als erstes prüfen, ob die durch den Gesetzgeber verwirklichte Maßnahme

535) a.A. Holzmann, Schranken, S. 85ff (100), die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in seinen drei Ausformungen als eine vom Gemeinwohl losgelöste eigenständige Schranke des Gebietsänderungsgesetzgebers verstanden wissen will.

536) Vgl. Ballke, Umfang, S. 85f.

von den ebenfalls als Gemeinwohlaspekten verstandenen Prinzipien der Geeignetheit, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit gedeckt wäre⁵³⁷⁾.

Ein Verstoß gegen das im Erforderlichkeitsgrundsatz konkretisierte Gemeinwohlprinzip ist zunächst einmal durch die unterlassene Anhörung indiziert⁵³⁸⁾. Für eine solche Ansicht spricht auch das auffallende zeitliche Mißverhältnis, in dem die Willensbildung des Gesetzgebers bezüglich der beiden Lösungsmodelle erfolgte. Während beim Verbandsmodell von der ersten Anhörung bis zum 3.9.1974 immerhin rund 8 Monate vergingen, in denen der Gesetzgeber Gelegenheit hatte, sämtliche durch die vorgesehene Maßnahme betroffenen Interessen abzuwägen, betrug bei dem gebietskörperschaftlichen Modell der Zeitraum von der Adoption bis zur Verwirklichung lediglich 2 Tage. Weder die LT-Drucks. 7/5846 noch die Ausschusssitzungsprotokolle lassen erkennen, welche Erwägungen den plötzlichen Sinneswandel des Gesetzgebers herbeiführten. Die einzigen Hinweise auf vom Gesetzgeber hinsichtlich der gebietskörperschaftlichen Lösung getroffene Gemeinwohlgesichtspunkte sind deshalb der entscheidenden Lesung im Hessischen Landtag am 5.9.1974 zu entnehmen. Von besonderer Bedeutung sind insoweit

537) Vgl. Ballke, a.a.O. S. 65ff.

538) Holzmann, a.a.O. S. 106.

die Beiträge solcher Abgeordneter der Mehrheitsfraktionen, die als Mitglieder des Ausschusses für Verwaltungsreform die Änderung des § 3 Abs. 1 des Fraktionenentwurfs mitveranlaßt oder doch zumindest mitgetragen haben. Der Abg. Sprenger (SPD)⁵³⁹⁾ äußerte sich wie folgt:

"Ich lehne es ab, hier akademische Wortgefechte darüber zu führen, ob der Umlandverband den Rechtscharakter einer echten Gebietskörperschaft hat oder aber nur einen Verband mit gebietskörperschaftlichen Elementen darstellt. Darüber mögen in Zukunft junge Juristen eine Reihe von Doktor-Arbeiten schreiben. Für uns war und ist es vielmehr entscheidend, eine zukunftsorientierte Organisationsform zu schaffen, die in der Lage ist, die besonderen und außerordentlichen Probleme des Rhein-Main-Gebietes und seiner Bevölkerung optimal zu lösen, ohne die Selbstverwaltung der bestehenden Städte und Gemeinden mehr als unbedingt erforderlich einschränken zu müssen. Wir sind überzeugt, daß uns diese äußerst schwierige Aufgabe, für die es bisher in der gesamten Bundesrepublik noch keine vergleichbaren Lösungsmodelle gibt, gelungen ist."

Der Abg. Ernst (SPD)⁵⁴⁰⁾ äußerte sich wie folgt:

"Noch ein paar Worte zur juristischen Konstruktion.... wir sind der Meinung, daß die juristische Konstruktion..... relativ zweitrangig für den Umlandverband ist. Wichtig ist,

539) Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/99, S. 5433.

ob dieser Umlandverband funktioniert. Wir gehen davon aus, daß er funktionieren wird. Wir werden ihm jede Hilfestellung dazu geben und sind der Meinung, daß es wesentlich darauf ankommt, mit welchen Aufgaben dieser Verband ausgestattet ist. Dann ist es relativ gleichgültig, ob er ein Mehrzweck-Pflichtverband ist oder überhaupt ein Verband, ob er eine Gebietskörperschaft ist usw., sondern es kommt darauf an, welche Aufgaben er wahrzunehmen hat...."

Die Ausführungen der beiden Abg. lassen die Tendenz des Gesetzgebers erkennen, besonders zu betonen, daß der UF funktioniert. Dieser Aspekt ist im Hinblick auf den Grundsatz der Geeignetheit nicht ohne Bedeutung, wiewohl es eigentlich eine Selbstverständlichkeit ist, daß nur ein funktionsfähiges auch ein geeignetes Gebilde ist. Der Abg. Ernst wird präziser, wenn er die Aufgabenausstattung des UF als den wesentlichen Gesichtspunkt bezeichnet. Unter Aufgabenausstattung ist offenbar nicht eine Kompetenzfülle gemeint, sondern die Summe von Tätigkeiten, die der UF selbst wahrnehmen soll. Diese Auffassung hat zur Folge, alle Lösungsmodelle, ungeachtet ihrer rechtlichen Struktur, als gleich geeignet anzusehen, die einem neu zu schaffenden Verwaltungsträger "Umlandverband" die gewünschte Anzahl von 10, 11 oder 12 Aufgaben zur selbständigen Erfüllung

540) Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Stenographischer Bericht 7/99, S. 5441f.

Übertragen. Die Verbandsmodelle der Entwürfe der Landesregierung und der Koalitionsfraktionen einerseits und das gebietskörperschaftliche Modell des UFG andererseits sind deshalb grundsätzlich gleich geeignet.

Die Unterschiede manifestieren sich in dem Bereich von Aufgaben, den nicht der UF, sondern die bisherigen Träger weiter ausführen sollen. Die Berechtigung zur Ausübung dieser Tätigkeiten beruht bei den Verbandslösungen auf insoweit fortbestehender sachlicher Zuständigkeit, bei der gebietskörperschaftlichen Lösung auf einem Mandat des nunmehr allein sachlich zuständigen UF. Diese Differenzierung ist keine bloße rechtliche Finesse, sondern im Hinblick auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht der bisherigen Aufgaben Träger von Wichtigkeit. Diese erhalten bei den Verbandsmodellen lediglich einige Kompetenzen entzogen, beim gebietskörperschaftlichen Modell verlieren sie mit der Schaffung des UF ihren seitherigen Status als selbständige Gebietskörperschaften und werden zu unselbständigen Untereinheiten einer neuen Gebietskörperschaft. Die Wahrnehmung von Aufgaben aufgrund eines Mandats ist etwas völlig anderes als die Wahrnehmung ebendieser Aufgaben aufgrund eigener sachlicher Zuständigkeit. Das Selbstverwaltungsrecht, das durch Art. 28 GG, 137 HV geschützt ist, stellt nämlich nicht auf irgendeine Aufgabenerfüllung eines Verwaltungsträgers schlechthin, sondern auf die eigenverantwortliche, in eigener Kompetenz erfolgende Aufgabenerfüllung von Gemeinden und Gemeindever-

bänden ab. Deshalb greift das gebietskörperschaftliche Lösungsmodell ungleich schwerer in den Bestand kommunaler Selbstverwaltung ein als die Verbandslösungen.

Im Rahmen der gemeinwohlbezogenen Bindung an den Grundsatz der Erforderlichkeit hat der Gesetzgeber von mehreren gleich geeigneten Lösungsalternativen diejenige zu wählen, die den verfassungsrechtlich geschützten Rechtsbezirk, hier das Recht auf kommunale Selbstverwaltung, am wenigsten beeinträchtigt. Auf dieses Übermaßverbot hat auch der Abg. Sprenger deutlich abgehoben. Damit läßt sich allerdings nicht die von beiden Abg. geäußerte Ansicht vereinbaren, daß die juristische Konstruktion des Umlandverbands unwichtig bzw. relativ zweitrangig sei. Die Bestimmung des Rechtscharakters eines in Aussicht genommenen Lösungsmodells ist keine bloße akademische Streitigkeit, sondern ein unabdingbarer Bestandteil des gesetzgeberischen Entscheidungsprozesses. Erst die Sicherheit über den Rechtscharakter des durch das UFG zu verwirklichenden Umlandverbands ermöglicht dem Gesetzgeber, die Intensität des Eingriffs in das Selbstverwaltungsrecht von Gemeinden und Landkreisen zu ermitteln, die seine Lösung im Vergleich zu ebenfalls geeigneten, aber rechtlich anders strukturierten Alternativen verursacht. Die rechtliche Fixierung eines Lösungsmodells ist also Vorbedingung für die nach dem Grundsatz der Erforderlichkeit gebotene Abwägung.

Die Ausführungen der beiden Abg. lassen erkennen, daß der hessische Gesetzgeber die juristische Konstruktion des UF ausdrücklich offengelassen hat, es ihm also letztlich gleichgültig war, ob er mit dem UFG eine verbandliche, eine verbandsähnliche, eine gebietskörperschaftsähnliche oder eine gebietskörperschaftliche Lösung verwirklichte. Daraus wird deutlich, daß der hessische Gesetzgeber von dieser Einstellung aus gehindert war, bei der Entscheidung über das UFG den Aspekt des Übermaßes überhaupt in sein Kalkül aufzunehmen. Darin liegt ein Verstoß gegen das im Grundsatz der Erforderlichkeit konkretisierte Gemeinwohl.

Mit der Feststellung, daß das UFG nicht dem Gemeinwohl entspricht, ist noch nicht gesagt, daß eine verfassungsgerichtliche Nachprüfung zwangsläufig zum Ausspruch der Nichtigkeit des Gesetzes auch aus diesem Grunde führen müßte. Abgesehen von den einzelnen Kontrollmaßstäben eigenen materiell-rechtlichen Einschränkungen unterwerfen die Verfassungsgerichte die Überprüfung von Neugliederungsgesetzen einer zusätzlichen funktionell-rechtlichen Restriktion dergestalt, daß nur offensichtliche und eindeutige Verstöße gegen solche Kontrollmaßstäbe die Nichtigkeit des betreffenden Gesetzes zur Folge haben. Diese von den Gerichten im Grundsatz übereinstimmend, im Detail auseinandergehend vertretene sog. Evidenzrechtsprechung⁵⁴¹⁾

⁵⁴¹⁾ Vgl. den Überblick bei Ballke, Umfang, S. 110ff.

wird im Schrifttum fast einhellig⁵⁴²⁾, aber erfolglos bekämpft. Im Rahmen dieser Untersuchung bedarf es eines näheren Eingehens auf diesen Meinungsstreit nicht. Gleichgültig, ob man der Auffassung folgt, das UFG verstoße gegen das Gemeinwohl in seiner Konkretisierung als Systemgerechtigkeit oder als Übermaßverbot, muß die Schwere der Zuwiderhandlung dazu führen, daß stets der Filter der strengen Evidenzjudikatur passiert wird. Das Abweichen von der Zielkonzeption eines Verbandsmodells in Form einer gebietskörperschaftlichen Lösung ist ebenso eindeutig systemwidrig, wie das völlige Unterlassen, Erforderlichkeitsabwägungen anzustellen, als offensichtlicher Verstoß gegen das Übermaßverbot beurteilt werden muß.

II. Rechtsschutz.

Für die von einer Gebietsänderung durch Gesetz betroffenen hessischen Gemeinde und Landkreise könnte als Rechtsbehelf die kommunale Verfassungsbeschwerde beim BVerfG gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziffer 4 b GG, § 91 BVerfGG in Betracht kommen. Diese Möglichkeit besteht jedoch nur subsidiär, wenn nicht die Beschwerde zum Landesverfassungsgericht eröffnet ist.

⁵⁴²⁾ Siehe die Literaturnachweise bei Ballke, a.a.O. S. 124.

Nach Art. 131 Abs. 1 HV entscheidet der StGH über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze auf Antrag der in Abs. 2 und 3 genannten Berechtigten. Hierzu gehören jedoch die kommunalen Körperschaften nicht⁵⁴³⁾, so daß es in Hessen, abweichend von den Regelungen in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Niedersachsen und dem Saarland, bei der Anrufung des BVerfG verbleibt.

Vorab ist darauf hinzuweisen, daß nach § 93 Abs. 2 BVerfGG die Verfassungsbeschwerde nur binnen eines Jahres nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zulässig ist. In Verbindung mit § 23 UFG ist deshalb die Einlegungsfrist für den Großteil der "Verbandsmitglieder" mit dem 31.12.1975, für Flörsheim und Hochheim am Main, die erst durch das Neugliederungs-Schlußgesetz vom 26.10.1976⁵⁴⁴⁾ in den UF eingegliedert wurden, mit dem 31.12.1977 abgelaufen.

Ob sich für Flörsheim und Hochheim am Main die Einleitung eines solchen Verfahrens empfohlen hätte, kann post mortem und nach der bisherigen Spruchpraxis des BVerfG zum kommunalen Selbstverwaltungsrecht nicht mit Sicherheit beantwortet werden.

543) Gönnerwein, Gemeinderecht, S. 200; Schlempp-Schlempp, Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung, § 1, Erl. IX 2, S. 27; Marbach, Gemeindegebietsänderungen, S. 159.

544) Vgl. FN 437.

Von den 45 an das BVerfG herangetragenen kommunalen Verfassungsbeschwerden⁵⁴⁵⁾ hat noch keine die Klippe des Vorprüfungsausschusses⁵⁴⁶⁾ überwunden und ist zur Entscheidung angenommen worden, weswegen, wie Ballke⁵⁴⁷⁾ meint, der Erwartungshorizont der Gemeinden und Gemeindeverbände gegenüber dem BVerfG auf Null gesunken sei.

Abgesehen von solchen mehr prozeßtaktischen Erwägungen wäre im Hinblick auf die vom BVerfG in Anspruch genommene Prüfungskompetenz eine Verfassungsbeschwerde nicht ohne Chancen gewesen. Da nach Art. 93 Abs. 1 Ziffer 4 b GG die Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erhoben werden kann, daß ein Gesetz des Bundes oder eines Landes die Vorschriften des Art. 28 GG verletzt, hat das BVerfG stets betont⁵⁴⁸⁾, daß in diesem Verfahren ausschließlich die aus der Selbstverwaltungsgarantie abzuleitenden Kontrollmaßstäbe angewandt werden können. Darüberhinaus hält sich das Gericht auch für befugt, solche Kontrollmaßstäbe zu berücksichtigen, die "ihrem Inhalt nach

545) Diese Zahl hat Granderath, DÖV 1973, S. 332, genannt.

546) Kritisch zum BVerfG-Vorprüfungsverfahren Ballke, a.a.O. S. 149f.

547) a.a.O. S. 151.

548) z.B. BVerfGE 21, S. 362 (367ff); siehe auch hierzu Granderath, DÖV 1973, S. 334.

das verfassungsrechtliche Bild der kommunalen Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet sind."⁵⁴⁹⁾ Die Berufung auf die unterlassene Anhörung und den Verstoß gegen das Gemeinwohlprinzip im Falle von Flörsheim und Hochheim am Main würde gerade auf die Kontrollmaßstäbe hinarbeiten, die das BVerfG zu akzeptieren bereit ist, wobei der auch vom BVerfG in Anspruch genommene Evidenzvorbehalt⁵⁵⁰⁾ wie in anderem Zusammenhang bereits dargelegt, kein unübersteigbares Hindernis hätte sein brauchen.

Ein Normenkontrollverfahren, wie es § 47 VwGO vorsieht, muß schon deshalb außer Betracht bleiben, weil über die Gültigkeit einer landesgesetzlichen Bestimmung, § 3 UFG, und nicht einer im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Norm eine Entscheidung begehrt wird.

Ungeachtet des bisherigen Zeitablaufs besteht aber in den durch §§ 70, 74 VwGO begrenzten Fristen die Möglichkeit einer Inzidentkontrolle der Verfassungsmäßigkeit des UFG im Verwaltungsrechtsweg. Weil in der kommunalen Praxis die durch das UFG erfolgten juristischen Veränderungen nicht zur Kenntnis genommen werden, gerieren sich die rechtlich nicht mehr existenten Gemeinden und Landkreise noch als solche und agieren entsprechend, indem sie Verwaltungsakte erlassen, Kommunalwahlen durchführen etc.

Es wäre deshalb denkbar, daß ein Bürger im Verwaltungsrechtsstreit via Anfechtungs- oder subsidiärer Feststellungsklage über irgendeinen von einem "Verbandsmitglied" erlassenen Verwaltungsakt die Beteiligtenfähigkeit der "Gemeinde" oder des "Landkreises" in Zweifel zöge; ferner wäre eine Argumentation plausibel, wonach die nicht mehr existente Gebietskörperschaft

549) So etwa BVerfGE 1, S. 167 ff (181).

550) Vgl. Ballke, a.a.O. S. 122 m.w.N.

zum Erlaß des Verwaltungsaktes nicht befugt gewesen sei.

Es wäre weiterhin denkbar, daß ein Bürger die Gültigkeit einer Kommunalwahl im Verwaltungsrechtsweg⁵⁵¹⁾ mit der Begründung bekämpfte, wegen Nichtvorhandenseins einer Gemeinde oder eines Landkreises sei eine Wahl überhaupt nicht zulässig gewesen. Bei Kreistagswahlen in den Landkreisen Main-Kinzig-Kreis, Wetteraukreis und Groß-Gerau könnte eine Rüge zudem auf die Behauptung gestützt werden, an der Wahl hätten sich Personen beteiligt, die ihren Wohnsitz in ausgekreisten, nunmehr dem UF zugeschlagenen Gebietsteilen hätten und deswegen nicht mehr wahlberechtigt seien. In beiden Fällen müßte das Verwaltungsgericht incidenter eine Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit des UFG treffen. Hielte das Gericht das UFG im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 137 HV für verfassungswidrig, müßte es nach Art. 133 HV auf dem dort vorgesehenen Weg über den Präsidenten des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs in Kassel einen Auspruch des Staatsgerichtshofs über die Verfassungswidrigkeit des UFG herbeiführen.

551) Siehe §§ 25ff des Hessischen Kommunalwahlgesetzes vom 6.6.1972 - GVBl I S. 141.

T a b e l l e I .

Quelle: Isenberg, HdwRR, Artikel: Ballungsgebiete
in der BRD, Sp. 114ff.

Ballungsgebiet	Beschäftigte (1966) in 1 000 in Industriebetrieben	je 100 Einw.	Industrie Mio. DM	Umsätze (Firmen) in Großhandel Mio. DM	1 000 DM je Einwohner
Hamburg	262	10,9	28,5	20,6	8,9
Bremen	102	12,4	5,2	6,1	7,8
Hannover	106	15,5	7,0	5,1	5,1
Rhein-Ruhr	1 951	17,9	95,5	51,7	4,8
Rhein-Main	443	15,5	19,7	12,7	4,9
Rhein-Neckar	281	16,9	11,8	5,6	3,5
Stuttgart	440	21,5	20,1	6,2	3,3
München	220	13,5	11,6	7,5	5,3
Nürnberg	211	19,9	6,8	2,5	2,5
Ballungsgebiete					
insgesamt	4 076	16,4	206,5	118,0	5,1
übriges Westdeutsch- land	4 018	12,3	124,0	54,0	1,8
Bundesgebiet (Ohne Berlin)	8 094	14,1	330,5	172,0	3,2
Anteil der Ballungs- gebiete	50%		62%	69%	
Ballungsgebiete im Ver- hältnis zum "übrigen Westdeutschland" (= 100)		133			287

Ballungsgebiet	Fläche 1000 qkm	Einwohner in Mio.		Zuwachs in %			Zahl der zugehörigen Stadt- und Landkreise
		1968	1961	1955	1961 bis 1968	1955 bis 1961	
Hamburg	3,50	2,41	2,32	2,24	3,8	3,4	4
Bremen	1,66	0,83	0,77	0,72	7,6	6,9	4
Hannover	2,45	1,07	1,00	0,93	6,4	7,5	5
Rhein-Ruhr	10,71	11,27	10,78	10,01	4,6	7,7	48
Rhein-Main	3,42	2,89	2,59	2,17	11,8	19,3	17
Rhein-Neckar	3,24	1,67	1,54	1,45	8,3	6,2	15
Stuttgart	3,05	2,06	1,85	1,69	11,5	9,5	8
München	2,20	1,69	1,42	1,27	18,5	11,8	5
Nürnberg	2,25	1,07	0,99	0,93	8,1	9,4	12
Ballungsgebiete insges.	33,35	24,96	23,26	21,40	7,3	8,7	118
Übriges Westdeutschland	214,65	33,06	30,72	29,10	7,6	5,6	
Bundesgebiet (ohne Berlin)	248,00	58,02	53,98	50,50	7,5	6,9	
Anteil der Ballungsgebiete am Bundesgebiet	13%	43%	43%	42%	14,9%		
Einwohner/qkm im Bundesgebiet		750	700	640			

T a b e l l e II

Quelle: Boustedt, HdWRR, Artikel: Stadtregionen,
Sp. 3209f.

Merkmale und Schwellenwerte für die Abgrenzung der Stadtreregionen 1950 und 1961

Benennung der Zonen	Bevölkerungs- dichte Einwohner je qkm	Erwerbsstruktur Landwirtschaftl. Erw.-Pers. in % der Erw.-Pers. insgesamt	Verkehrsbeziehungen % Anteil der in das Kerngebiet Auspendelnden an den Erwerbspersonen insgesamt	Auspendlern insgesamt
Ergänzungsgebiete (A)	> 500	< 10	.	.
Verstädterte Zonen (B)	.	< 30	> 30	.
Randzonen (C)	.		} > 60	
engere (c1)	.	< 50		
weitere (c2)	.	50 - 65		

T a b e l l e n III und IV

Quelle: VRL, Bd. 103, S. 132ff.

Alle Stadtregionen 1970⁺)

Stadtregion	Fläche in qkm				Wohnbevölkerung				Erwerbstätige in der Land- und Forst- wirtschaft in % al- ler Erwerbspersonen	Erwerbs- tätige am Wohnort insgesamt
	1950	1961	1970	1950	1961	1970 ⁺⁺	Einwohner- /Arbeitsplatzdichte	1970		
Aachen	455	467	599	363	588	444	811	538	599	212 058
Aalen	--	--	381	--	--	--	--	1	246	44 512
Aschaffenburg	202	307	364	85	557	125	299	98	806	67 460
Augsburg	529	799	1 071	277	458	363	794	431	355	203 789
Bamberg	196	347	501	107	259	128	685	154	416	66 166
Basel/Lörrach (nur D)	--	146	214	--	--	82	950	110	274	50 667
Bayreuth	320	250	345	--	--	86	367	100	005	45 157
Bielefeld	320	316	789	266	309	321	501	517	985	226 200
Bonn/Siegburg	232	615	853	226	084	464	270	515	533	215 582
Braunschweig/ Wolfenbüttel	397	610	872	285	775	369	370	397	527	171 962
Bremen	963	1 659	2 011	449	738	812	596	884	050	381 458
Bremerhaven	454	801	1 040	149	894	222	969	237	658	97 536
Celle	--	--	357	--	--	--	--	87	218	36 974
Darmstadt	343	412	570	170	264	241	104	306	154	134 199
Düren	--	156	488	--	--	87	672	143	058	56 988
Emden	--	--	438	--	--	--	--	114	178	43 674
Flensburg	130	216	663	113	025	118	745	143	848	58 777
Frankfurt/ Offenbach	1 423	1 785	2 468	1 054	212	1 474	847	1 855	113	884 418

Fläche in qkm Wohnbevölkerung

Stadtregion

1950 1961 1970 1950 1961 1970⁺⁺

Freiburg	209	420	544	129 005	198 292	242 948	656	6	105 238
Fulda	436	553	618	93 821	110 611	126 692	292	9	51 194
Giessen	382	497	468	121 211	159 093	173 642	545	5	74 797
Göppingen	--	323	570	--	136 691	218 491	564	5	105 077
Göttingen	325	496	768	124 684	146 617	182 795	341	7	75 056
Goslar	152	--	751	86 378	--	100 435	530	3	41 683
Hamburg	1 963	1 969	2 581	1 893 083	2 187 837	2 321 706	1 345	2	1 059 456
Hameln	--	328	419	--	86 624	96 908	335	6	41 651
Hamm	158	166	396	136 293	157 873	241 192	846	3	94 562
Hannover	919	1 115	2 170	628 125	853 260	1 085 744	740	3	492 515
Heidenheim	--	460	501	--	96 652	110 668	325	6	52 257
Heilbronn	397	619	706	141 471	213 602	263 280	501	7	121 268
Herford	139	169	505	99 308	122 303	285 078	818	4	126 199
Hildesheim	247	345	517	109 716	145 148	169 610	471	5	80 726
Ingolstadt	--	440	678	--	107 493	151 515	328	9	66 597
Kaiserslautern	424	446	740	106 592	136 446	176 850	340	4	72 496
Karlsruhe	683	743	868	334 346	417 573	506 624	850	3	222 925
Kassel	744	853	1 101	288 063	341 744	409 165	539	5	170 863
Kiel	391	517	766	315 996	357 040	379 398	703	3	157 630
Koblenz/Neuwied	300	631	982	136 972	82 950	110 274	543	4	151 745
Lübeck	442	433	429	288 383	275 326	284 886	942	2	118 073
Lüdenscheid	--	114	191	--	79 329	141 027	1 081	1	63 396

1970

Erwerbstätige in der Land- und Forstwirtschaft in % aller Erwerbspersonen
 Erwerbs-
 tätige am
 Wohnort
 insgesamt
 Einwohner/
 Arbeitsplätze

Stadtregion	Fläche in qkm			Wohnbevölkerung			Erwerbstätige in der Landwirtschaft in % aller Erwerbspersonen	Erwerbs-tätige am Wohnort insgesamt	
	1950	1961	1970	1950	1961	1970 ⁺⁺)			
Lüneburg	--	356	483	--	84 310	98 953	290	6	41 363
Marburg	--	--	441	--	--	102 282	326	9	39 697
Minden	166	254	437	88 600	110 388	150 490	484	7	63 035
Mönchengladbach/Rheydt/Viersen	335	358	626	309 779	370 388	462 280	1 038	3	194 283
München	1 365	1 970	2 353	1 040 166	1 449 772	1 833 380	1 198	2	941 438
Münster	297	545	941	150 290	239 939	317 843	484	6	124 562
Neumünster	239	238	378	99 653	93 092	108 662	407	5	45 877
Neunkirchen/Ottweiler+++)	213	213	253	124 918	133 033	150 566	782	1	51 958
Nürnberg/Fürth/Erlangen	897	1 426	1 761	687 152	914 907	1 069 841	916	4	511 466
Oldenburg i.O.	--	461	827	--	149 671	208 438	363	9	86 583
Osnabrück	300	419	776	158 193	233 737	288 775	531	5	117 995
Paderborn	--	342	733	--	92 094	141 689	272	7	55 419
Pforzheim	334	517	529	115 272	195 112	226 342	642	3	111 638
Ravensburg	--	--	361	--	--	88 138	360	10	39 247
Regensburg	207	454	795	139 764	179 619	223 801	416	7	97 293
Reutlingen/Tübingen	216	235	562	96 172	133 407	273 665	718	4	126 499
Rhein-Neckar	1 174	1 525	2 148	795 609	1 124 470	1 408 634	958	3	627 524
Rhein-Ruhr	5 647	6 442	7 868	7 186 379	9 069 889	9 905 616	1 790	1	4 121 980

Fläche in qkm

Wohnbevölkerung

Stadtregion

1950 1961 1970 1950 1961 1970⁺⁺

Saarbrücken/
Völklingen+++)
Saarlouis/
Dillingen+++)
Schweinfurt
Siegen
Stuttgart
Trier
Ulm / Neu-Ulm
Villingen/
Schwenningen
Wetzlar
Wiesbaden/Mainz
Wilhelmshaven
Wolfsburg
Würzburg
Zweibrücken/
Homburg+++)

371 371 710 347 634 383 261 509 807 1 113 1 188 810
175 175 373 85 381 101 013 170 591 3 60 555
249 542 917 80 198 119 107 162 175 14 69 619
197 244 540 113 689 150 389 222 885 585 1 87 087
1 810 1 834 2 499 1 124 708 1 469 021 1 932 508 311 3 958 561
198 249 707 108 982 132 151 177 528 356 9 70 026
560 693 897 144 183 204 370 261 866 441 7 124 473
-- -- 432 -- -- 125 426 444 5 63 540
334 380 431 88 128 109 181 118 698 399 5 52 810
702 1 044 1 460 451 490 635 802 788 859 259 5 354 956
-- 197 485 125 077 123 252 156 394 464 5 65 176
-- 560 916 -- -- 117 603 185 271 304 6 84 736
266 470 721 127 052 191 885 227 930 456 8 93 339
-- -- 486 -- -- 135 050 387 6 53 007

1970

Einwohner-
Arbeitsplätze

Erwerbstätige in
der Land- und Forst-
wirtschaft in % al-
ler Erwerbspersonen

Erwerbs-
tätige am
Wohnort
insgesamt

Summe 72 Stadt-
regionen

29 317 43 039 64 772 21 992 845 30 296 492 37 065 191

-- -- 16 267 533

+) Soweit 1970 gegenüber 1950 und 1961 Zusammenfassungen von Stadtregionen stattgefunden haben, sind diese bei den Flächen- und Bevölkerungsvergleichen berücksichtigt. Die Angaben für 1950 und 1961 stimmen daher z.T. nicht mit den früher veröffentlichten Daten überein. Kleinere Differenzen sind auf Rundungen zurückzuführen.

++) Gegenüber 1950 und 1961 geänderte Schwellenwerte.

+++ Zahlen des Saarlandes für 1950 z.T. Stand 14.11.1951, z.T. geschätzt.

T a b e l l e V

Quelle: Müller, HdwRR, Artikel: Verdichtungsraum,
Sp. 3543f.

Bevölkerung, Fläche und Bevölkerungsdichte am 1.1.1967 in den 24 Verdichtungsräumen gemäß Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 21.11.1968

Verdichtungsraum	Bevölkerung			Bevölkerungsdichte (E/gkm)	
	1967	Veränderungen gegen 1961	Fläche	1967	Veränderungen gegen 1961
	1000	8	gkm		
1 Rhein-Ruhr	10 412	4,2	6 248	1 666	67
2 Rhein-Main	2 375	10,3	1 938	1 225	114
3 Hamburg	2 088	3,2	1 017	2 054	65
4 Stuttgart	2 014	8,9	1 732	1 163	95
5 München	1 463	14,9	592	2 473	323
6 Rhein-Neckar	1 101	7,5	982	1 121	78
7 Nürnberg	728	6,4	362	2 198	134
8 Hannover	728	4,0	294	2 478	97
9 Bremen	707	7,4	470	1 504	104
10 Saar	671	3,5	600	1 119	39
11 Aachen	489	5,2	372	1 317	67
12 Bielefeld-Herford	438	3,1	291	1 506	46
13 Augsburg	329	8,2	236	1 395	107
14 Karlsruhe	322	7,0	236	1 363	88
15 Kiel	311	0,3	136	2 292	13
16 Braunschweig	305	- 0,3	134	2 267	- 17
17 Kassel	267	7,2	207	1 289	86
18 Lübeck	259	3,6	221	1 169	38
19 Koblenz-Neuwied	255	4,5	252	1 014	46
20 Münster	218	11,2	99	2 196	216
21 Osnabrück	183	4,0	132	1 390	57
22 Freiburg	170	9,7	105	1 619	143
23 Siegen	166	5,1	166	1 001	49
24 Bremerhaven	157	4,7	107	1 476	74
zusammen	26 223	5,9	16 929	1 549	87
übriges Bundes- gebiet	33 570	6,8	231 613	145	9
Bundesgebiet	59 793	6,4	248 542	241	15

T a b e l l e VI

Quelle: Wagener, Weber-Festschrift, S. 962ff.

Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung

Typ	Modelle	Gestaltungsmerkmale
Konferenz	Kommunale Arbeitsgemeinschaft, Idealverein, BGB-Vertrag. Beispiele: Kommunaler Nachbarschaftsbereich nach § 8 GO Rh-Pf; Kommunale Arbeitsgemeinschaft Stadt Düsseldorf/Landkreis Düsseldorf-Mettmann.	Abstimmungs- und Koordinierungsgespräche^{a)}, keine Durchführungs- und Durchsetzungskompetenz, keine Finanzierung, weisungsbundene Vertreter in den Gremien.
Zusammenarbeit	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung, Zweckverband, Planungsverband, Mehrzweckverband, Nachbarschaftsverband. Beispiele: Umlandverband Frankfurt nach dem Vorschlag des Hessischen Ministers des Innern; Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg nach den Grundsätzen der Landesregierung zur Lösung des Stadt-Umland-Problems vom 19.7.1973 (GABl. S. 735ff.).	Erfüllung einzeln festgelegter Leistungsaufgaben oder Planungsaufgaben (immer Flächennutzungsplanung) für den Gesamttraum Finanzierung durch Umlage, mittelbare Wahl, meist großes Gebiet, bei sondergesetzlichem Mehrzweckverband teilweise auch Finanzierung durch staatliche Schlüsselzuweisungen.

Typ	Modelle	Gestaltungsmerkmale
Verband	Gemeindewirtschaftsverband (Hettlage)^{b)}, kommunaler Nachbarschaftsverband (Zimmerer)^{c)}, Regionalverband (Weber)^{d)}, Großraumverband, Städteverband (Innenminister NW)^{e)}, Beispiele: Verband Großraum Hannover; Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk.	Planung der Raumnutzung für den Gesamttraum einschließlich der Durchführung von einzelnen Planungsfolgeaufgaben, Finanzierung durch Umlage, großes Gebiet, meist mittelbare Wahl.
Kreis	Erweiterter Stadtkreis (Bockelmann)^{f)}, Stadt-Landkreis (Strölin)^{g)}, Industriekreis (Klüber)^{h)}, Wiedereinkreisung, Großkreis oder Regionalkreis (Dregger)ⁱ⁾, Regionalstadt (Bischoff)^{j)}. Modelle sind bisher nicht erprobt, nur Wiedereinkreisungen (Göttingen, Siegen, Herford, Viersen u.a.) sind erfolgt.	Aufgabenerfüllung für den Gesamttraum nach einer subsidiären Universalzuständigkeit, Schwerpunkt der Aufgabenerfüllung verbleibt bei den Mitgliedern des Kreises, unmittelbare Wahl, teils direkte, teils Umlagefinanzierung, Gesamttraum nicht sehr groß (beim Regionalkreis sehr groß).

Typ	Modelle	Gestaltungsmerkmale
Zwei-Stufen-Stadt	Stadtunion (Krebsbach)^{k)}, Regionalstadt (Möller)^{l)}, Verbandsstadt (Tamms/Wortmann)^{m)}. Die Zwei-Stufen-Stadt-Modelle (auch Verbundstadt-Modelle genannt) sind bisher nicht erprobt.	Zweistufige, in etwa gleichwertige Aufgabenerfüllung durch Gesamtstadt und "Unterstädte", unmittelbare Wahl für beide Stufen, direkte Finanzierung für beide Stufen, das Gesamtgebiet ist erheblich kleiner als beim Regionalkreis.
Übergang	Großraum-Integrationsverband. Beispiel: Stadtverband Saarbrückenⁿ⁾.	Der Verband soll die Voraussetzungen für einen künftigen Zusammenschluß eines Großraumes zu einer einzigen kreisfreien Stadt schaffen. Alle überörtlichen kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten liegen (mit Kompetenz) beim Stadtverband. Die Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde sind ebenfalls dem Stadtverband zugewiesen. Entwicklungsplanung und Flächennutzungsplanung liegen beim Stadtverband. Unmittelbare Wahl des Stadtverbandes, Finanzierung durch Umlage und kommunalen Finanzausgleich.

Typ	Modelle	Gestaltungsmerkmale
Bezirks- ver- waltung	Bezirksbürgermeister, Bezirksämter. Beispiele: Bezirksverfassung in Berlin und Hamburg.	Aufgabenerfüllung liegt primär bei der Verwaltung für das Gesamtgebiet, un- mittelbare Wahl der Mit- glieder der Bezirksver- tretungskörperschaften, keine eigenen Einnahmen der Bezirke, Sonderveranschlagung der Bezirksmittel im Gesamt- haushaltsplan.
Ort- schaftsrat	Ortschaftsbeirat, Ort- schaftsrat, Ortschafts- vorsteher. Die Ein- führung der Ortschafts- verfassung ist seit einiger Zeit nach dem Kommunalverfassungs- recht aller Länder möglich. Sie wird be- sonders in den von der Territorialreform betroffenen Gebieten praktiziert. Ihre An- wendung wird aber auch in sonstigen Gemeinden "mit räumlich getrenn- ten Wohnbezirken" ^{o)} versucht.	Vortragsmöglichkeit von Wünschen und Anregungen durch die Ortschaftsräte bei der Verwaltung, be- grenztes Mitspracherecht bei dem Einsatz von Finanz- mitteln, teils mittelbare, teils unmittelbare Wahl, kein eigener Haushalt der Ortschaften.

a) In dem Vertrag zur Bildung der Kommunalen Arbeitsgemein-
schaft Stadt Düsseldorf/Landkreis Düsseldorf-Mettmann vom
8.2.1956 heißt es: "Die Kommunale Arbeitsgemeinschaft hat die
Aufgabe, alle kommunalen Angelegenheiten zu behandeln, durch

die die Interessen der Stadt Düsseldorf und des Landkreises Düsseldorf-Mettmann oder seiner Gemeinden gemeinsam berührt werden ... Die Mitglieder werden in allen Angelegenheiten, die die gemeinsamen Interessen berühren, nur nach vorheriger Behandlung in der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft an Dritte herantreten."

b) Hettlage, Vortrag auf der Tagung der KGSt "Stadt und Umland", am 6.5.1954, auszugsweise veröffentlicht in: KGSt, Zwischengemeindliche Zusammenarbeit I, 1963, S. 122.

c) Zimmerer, Die Stadt und ihr Umland, Referate und Diskussionsbeiträge aus der Hauptausschußsitzung des Bayerischen Städteverbandes am 13.10.1961 in Coburg, S. 32 ff.

d) Werner Weber, Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollen sie haben? (Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, Karlsruhe 1964, Band I, Teil 5: Gutachten), 1964, S. 54 ff.; ders., Raumordnung und Verwaltungsgliederung, Der Gemeinderat 1965, S. 248 f.

e) Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet, 1972, S. 295 ff.

f) Bockelmann, Minderheitengutachten in: Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen (Gutachten B), 1968, S. 180 ff.

g) Strölin, Raumprobleme im Bereich der Großstadt, unveröffentlichte Denkschrift 1941, zitiert nach Rothe, Das Großstadt-Umland-Problem, DVBl. 1969, S. 786.

h) Klüber, Industriekreise, Ein Vorschlag zur Verwaltungsreform, DÖV 1953, S. 117 ff.

i) Dregger, Vorschläge zur Verwaltungsreform in Hessen (1965).

j) Bischoff, Studie über eine Regionalstadt Hannover, 1968.

k) Krebsbach, Kommunale Verfassung und Verwaltung in der Stadtregion, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 8, 1962, S. 69 ff.; vgl. auch der Städtetag 1962, S. 353 ff.

l) Möller, Regionalstadt Frankfurt, Der Städtetag 1971, S. 9 f.

m) Tamms/Wortmann, Städtebau, Umweltgestaltung: Erfahrungen und Gedanken, Darmstadt 1973, Abschnitt: Die Verbandsstadt - Ein neues Stadtmodell, S. 68 ff.

n) Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Landkreise des Saarlandes vom 19.12.1973 (ABl. S. 852), Gesetz zur Änderung des Kommunalelbstverwaltungsgesetzes vom 13.12.1973 (ABl. S. 82).

o) Zweites baden-württembergisches Gesetz zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden vom 28.7.1970 (GBL. BW S. 419).

T a b e l l e VII

1. Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Alsfeld und Lauterbach vom 11.7.1972 (GVBl. I S. 215).
2. Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Hersfeld und Rotenburg vom 11.7.1972 (GVBl. I S. 217).
3. Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Fulda und Hünfeld und der Stadt Fulda vom 11.7.1972 (GVBl. I S. 220).
4. Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Bergstraße vom 11.7.1972 (GVBl. I S. 222).
5. Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Erbach vom 11.7.1972 (GVBl. I S. 224).
6. Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Hofgeismar, Kassel und Wolfhagen vom 11.7.1972 (GVBl. I. S. 225).
7. Gesetz zur Neugliederung des Obertaunuskreises und des Landkreises Usingen vom 11.7.1972 (GVBl. I S. 227).
8. Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Büdingen und Friedberg vom 11.7.1972 (GVBl. I S. 230).
9. Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Eschwege und Witzenhausen vom 28.9.1973 (GVBl. I S. 353).
10. Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Fritzlar-Homberg, Melsungen und Ziegenhain vom 28.9.1973 (GVBl. I S. 356).
11. Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Frankenberg und Waldeck vom 28.9.1973 (GVBl. I S. 359).

12. Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Limburg und des Oberlahnkreises vom 6.2.1974 (GVBl. I S. 101).
13. Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Gelnhausen, Hanau und Schlüchtern und der Stadt Hanau sowie die Rückkreisung der Städte Fulda, Hanau und Marburg (Lahn) betreffende Fragen vom 12.3.1974 (GVBl. I S. 149).
14. Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Biedenkopf und Marburg und der Stadt Marburg (Lahn) vom 12.3.1974 (GVBl. I. S. 154).
15. Gesetz zur Neugliederung des Dillkreises, der Landkreise Gießen und Wetzlar und der Stadt Gießen vom 13.5.1974 (GVBl. I S. 237).
16. Gesetz zur Neugliederung des Main-Taunus-Kreises und der Stadt Wiesbaden vom 26.6.1974 (GVBl. I S. 309).
17. Gesetz zur Neugliederung des Rheingaukreises und des Untertaunuskreises vom 26.6.1974 (GVBl. I S. 312).
18. Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Groß-Gerau vom 26.6.1974 (GVBl. I S. 314).
19. Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Offenbach vom 26.6.1974 (GVBl. I S. 316).
20. Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Darmstadt und Dieburg und der Stadt Darmstadt vom 26.6.1974 (GVBl. I S. 318).

T a b e l l e VIII

Quelle: Der Stadtkreis Frankfurt, S. 15ff.

Innere Abgrenzung

Stadt- einheit	umfaßt bisherige Städte und Gemeinden	Einwohner am 31.12.1969	
I	1. Diedenbergen	2 433	
	2. Eddersheim	4 542	
	3. Hattersheim	9 525	
	4. Hofheim	18 339	
	5. Kriftel	6 501	
	6. Langenhain	2 010	
	7. Lorsbach	2 596	
	8. Okriftel	<u>4 616</u>	50 562
II	1. Altenhain	1 274	
	2. Ehlhalten	751	
	3. Eppenhain	941	
	4. Eppstein	2 363	
	5. Falkenstein	3 339	
	6. Fischbach	3 747	
	7. Glashütten	1 692	
	8. Kelkheim	16 447	
	9. Königstein	9 457	
	10. Mammolshain	1 856	
	11. Niederhofheim	2 868	
	12. Oberliederbach	1 528	
	13. Ruppertshain	2 184	
	14. Schloßborn	1 509	
	15. Scheidhain	1 605	
	16. Vockenhausen	<u>1 798</u>	53 359
III	1. Eschborn	10 725	
	2. Kronberg	7 724	
	3. Neuenhain	4 319	
	4. Niederhöchstadt	4 474	
	5. Oberhöchstadt	4 105	
	6. Schönberg	2 848	
	7. Schwalbach	14 228	
	8. Bad Soden	10 311	
	9. Sulzbach	<u>6 550</u>	65 284

Stadt- einheit	umfaßt bisherige Städte und Gemeinden	Einwohner am 31.12.1969	
IV	1. Kalbach	2 900	
	2. Oberursel	24 933	
	3. Steinbach	6 706	
	4. Stierstadt	3 547	
	5. Weißkirchen	3 365	
	6. Ffm.-Heddernheim	17 560	
	7. Ffm.-Niederursel	<u>16 038</u>	75 049
V	1. Burgholzhausen	2 169	
	2. Dornholzhausen	1 401	
	3. Friedrichsdorf	3 950	
	4. Bad Homburg	41 236	
	5. Köppern	4 842	
	6. Ober-Eschbach	2 542	
	7. Oberstedten	4 314	
	8. Seulberg	<u>3 392</u>	63 846
VI	1. Dortelweil	2 146	
	2. Gronau	1 329	
	3. Harheim	3 030	
	4. Massenheim	1 896	
	5. Nieder-Erlenbach	2 572	
	6. Nieder-Eschbach	6 497	
	7. Ober-Erlenbach	4 061	
	8. Bad Vilbel	18 315	
	9. Ffm.-Berkersheim	1 338	
	10. Ffm.-Bonames	<u>9 969</u>	51 153
VII	1. Bergen-Enkheim	15 614	
	2. Bischofsheim	10 085	
	3. Dörnigheim	16 768	
	4. Hochstadt	4 477	
	5. Ffm.-Fechenheim	17 773	
	6. Ffm.-Seckbach	<u>8 739</u>	73 456

Stadt- einheit	umfaßt bisherige Städte und Gemeinden	Einwohner am 31.12.1969	
VIII	1. Hausen	9 065	
	2. Lämmerspiel	3 333	
	3. Mülheim	21 959	
	4. Obertshausen	<u>9 014</u>	43 371
IX	1. Dudenhofen	4 562	
	2. Hainhausen	2 084	
	3. Jügesheim	7 723	
	4. Nieder-Roden	9 707	
	5. Rembrücken	1 252	
	6. Weiskirchen	<u>4 888</u>	30 216
X	1. Dietzenbach	12 086	
	2. Heusenstamm	12 960	
	3. Ober-Roden	9 052	
	4. Urberach	<u>7 507</u>	41 605
XI	1. Buchschlag	2 646	
	2. Dreieichenhain	7 111	
	3. Egelsbach	8 068	
	4. Götzenhain	3 924	
	5. Langen	30 230	
	6. Offenthal	2 535	
	7. Sprendlingen	<u>23 017</u>	77 531
XII	1. Kelsterbach	14 830	
	2. Mörfelden	11 913	
	3. Walldorf	12 774	
	4. Zeppelinheim	1 682	
	5. Ffm.-Goldstein (53 II)	8 968	
	6. Ffm.-Sachsenhausen Flughafen (32 VII)	74	
	7. Ffm.-Schwanheim (53 I)	<u>9 823</u>	60 064

Stadt- einheit	umfaßt bisherige Städte und Gemeinden	Einwohner am 31.12.1969	
XIII	1. Ffm.-Höchst	13 095	
	2. Ffm.-Nied	13 621	
	3. Ffm.-Sindlingen	12 142	
	4. Ffm.-Sossenheim	13 157	
	5. Ffm.-Unterliederbach	15 439	
	6. Ffm.-Zeilsheim	<u>13 355</u>	80 809
XIV	Offenbach		118 754
XV	1. Frankfurt	521 212	
	2. Neu-Isenburg	<u>36 014</u>	<u>557 226</u>
			1 442 285

Ü b e r s i c h t I

Dritter Teil

Bildung des Umlandverbandes Frankfurt

§ 18

Bildung und Rechtsform

- (1) Zur Förderung und Sicherung einer geordneten Entwicklung des Verbandsgebiets wird ein „Umlandverband Frankfurt“ (Verband) gebildet.
- (2) Der Verband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz Frankfurt (Main). Er regelt seine Angelegenheiten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen unter eigener Verantwortung durch Satzung. Der Verband hat das Recht, Beamte zu ernennen.
- (3) Der Verband führt den Namen „Umlandverband Frankfurt“; er führt ein Dienstsiegel.

§ 19

Verbandsmitglieder, Verbandsgebiet

- (1) Mitglieder des Verbandes sind die kreisfreien Städte Frankfurt (Main) und Offenbach (Main), die Städte und Gemeinden Bergen-Enkheim, Dietzenbach, Dörnigheim, Eppstein, Eschborn, Friedrichsdorf, Glashütten, Grävenwiesbach, Hainstadt, Hattersheim, Hausen, Heusenstamm, Hofheim (Taunus), Bad Homburg v. d. H., Kelkheim, Kelsterbach, Königstein (Taunus), Kronberg, Langen, Mainflingen, Mühlheim (Main), Neu-Anspach, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Rodgau, Rödermark, Schmitten, Seligenstadt, Bad Soden (Taunus), Sprendlingen, Steinbach (Taunus), Usingen, Bad Vilbel, Waldfelden, Wehrheim, Weilrod und die Landkreise Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Kinzigkreis, Main-Taunus-Kreis, Offenbach und Wetteraukreis für das Gebiet der dem Verband angehörenden Gemeinden.
- (2) Das Gebiet des Verbandes umfaßt das Gebiet der dem Verband angehörenden Städte und Gemeinden.

§ 20

Aufgaben des Verbandes

- (1) Der Verband hat folgende Aufgaben:
 1. Die Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplans nach § 5 Bundesbaugesetz für das Gebiet der dem Verband angehörenden Städte und Gemeinden; der Verband hat die Befugnisse eines Planungsverbandes nach § 4 Bundesbaugesetz;
 2. Bodenbevorratung, insbesondere die Vorhaltung und Sicherung von Grundstücken;

3. die Aufstellung eines Generalverkehrsplanes und die Mitwirkung bei der Gesamtverkehrsplanung, soweit sie das Verbandsgebiet betrifft; der Generalverkehrsplan kann auch in räumlichen Teilplänen aufgestellt werden;
4. die Mitwirkung bei der Planung des öffentlichen Nahverkehrs und die Abstimmung der Interessen der Verkehrsträger, insbesondere mit dem Ziele der Errichtung eines leistungsfähigen Verkehrsunternehmens im Verbandsgebiet;
5. die Abstimmung der energiewirtschaftlichen Interessen der Verbandsmitglieder;
6. die Beschaffung von Trink- und Brauchwasser für die Verbandsmitglieder, die überörtliche Abwasserbeseitigung sowie die Errichtung, Unterhaltung und der Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen und zentralen Abfalldeponien;
7. die Abstimmung der überörtlichen Aufgaben des Umweltschutzes, die Aufstellung von Landschaftsplänen nach Maßgabe des § 3 Abs. 5 Hessisches Landschaftspflegegesetz vom 4. April 1973 (GVBl. I S. 126);
8. die Standortberatung und die Standortwerbung auf dem Gebiete der Wirtschaftsförderung;
9. die Errichtung, den Betrieb und die Unterhaltung überörtlicher Sportanlagen, Freizeit- und Erholungszentren;
10. die Errichtung, den Betrieb und die Unterhaltung kommunaler Krankenhäuser im Rahmen des Hessischen Krankenhausgesetzes vom 4. April 1973 (GVBl. I S. 145); die Aufgaben des Landeswohlfahrtsverbandes bleiben unberührt.

(2) Die Verbandsmitglieder können dem Verband weitere Aufgaben aus dem eigenen Wirkungsbereich übertragen, soweit sie für die Verwirklichung des Verbandszwecks förderlich sind. Die Übertragung ist mit zwei Dritteln der Stimmen der Mitglieder der Verbandsversammlung zu beschließen; sie bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

(3) Die Verbandsmitglieder sind verpflichtet, alle zur Durchführung der Aufgaben erforderlichen Grundstücke und vorhandenen Einrichtungen in den Verband einzubringen. Die Bedingungen werden von den Beteiligten vereinbart. Kommt eine Vereinbarung nicht zustande, werden die Bedingungen von der Aufsichtsbehörde festgesetzt. Für die erforderlichen Rechtshandlungen werden vom Land Hessen und den Gemeinden keine Steuern, Abgaben oder Gerichtskosten erhoben. Die Aufgaben nach Abs. 1 Nr. 6, 9 und 10 haben die bisher dazu Verpflichteten weiter zu erfüllen, bis der Verband sie übernimmt. Sie sind binnen 2 Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes vom Verband zu übernehmen.

(4) Die Aufgaben der regionalen Planungsgemeinschaften bleiben unberührt. Der Verband hat die Bestimmungen der regionalen Raumordnungspläne bei allen Planungen und sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird (raumbedeutsame Maßnahmen), einschließlich des Einsatzes raumbedeutsamer Investitionen zu beachten. § 1 Abs. 3 Bundesbaugesetz bleibt unberührt.

(5) Soweit für die Wahrnehmung der Verbandsaufgaben bereits Zweckverbände, Planungsverbände nach dem Bundesbaugesetz oder Wasser- und Bodenverbände bestehen oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen gelten, tritt der

Verband in die Rechtsstellung seiner darin beteiligten Verbandsmitglieder ein. Bei Beteiligung an Unternehmen und sonstigen Vereinigungen sind die Verbandsmitglieder zu den hierzu notwendigen Rechtsgeschäften und Verwaltungsmaßnahmen verpflichtet.

§ 21

Zusammenarbeit mit Verbandsmitgliedern

(1) Der Verband hat die Verbandsmitglieder bei allen Maßnahmen, die seinen Aufgabenbereich berühren, zu beraten.

(2) Die Verbandsmitglieder haben den Verband über alle Vorhaben und Maßnahmen in ihrem Gebiet, die die Aufgaben des Verbandes berühren, zu unterrichten, ihm jederzeit Auskunft zu erteilen sowie Akten und sonstige Unterlagen zur Einsicht zur Verfügung zu stellen.

(3) Auf Verlangen des Verbandes haben die verbandsangehörigen Gemeinden das ihnen gemäß §§ 24, 25 und 26 Bundesbaugesetz zustehende Vorkaufsrecht zugunsten des Verbandes nach Maßgabe des § 27 Bundesbaugesetz auszuüben.

§ 22

Organe

Organe des Verbandes sind die Verbandsversammlung und der Vorstand.

§ 23

Verbandsversammlung

(1) Die Verbandsversammlung besteht aus den Vertretern der Verbandsmitglieder.

(2) Die verbandsangehörigen Städte und Gemeinden entsenden

bis zu 20 000 Einwohner 1 Vertreter

bis zu 50 000 Einwohner 2 Vertreter

bis zu 100 000 Einwohner 3 Vertreter

bis zu 500 000 Einwohner 15 Vertreter

über 500 000 Einwohner 24 Vertreter.

Die verbandsangehörigen Landkreise entsenden, begrenzt auf die im Verbandsgebiet wohnenden Kreisangehörigen

bis zu 100 000 Einwohner 1 Vertreter

bis zu 200 000 Einwohner 3 Vertreter

bis zu 300 000 Einwohner 5 Vertreter

über 300 000 Einwohner 7 Vertreter.

Für die Feststellung der Einwohnerzahl gilt § 148 der Hessischen Gemeindeordnung.

(3) Die Vertreter werden von den Vertretungskörperschaften der Verbandsmitglieder nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Wählbar sind Mitglieder von Organen der Verbandsmitglieder. Für jeden Vertreter ist ein Stellvertreter zu wählen.

(4) Die Wahl erfolgt für die Dauer der Wahlzeit der Vertretungskörperschaften der Verbandsmitglieder. Nach Ablauf der Wahlzeit üben die bisherigen Vertreter ihre Tätigkeit bis zur Wahl neuer Vertreter weiter aus.

(5) Jeder Vertreter hat in der Verbandsversammlung eine Stimme. Bei Beschlüssen über Flächennutzungspläne wirken die Vertreter der beteiligten Landkreise mit beratender Stimme mit.

(6) Die Tätigkeit als Vertreter endet:

1. Mit dem Ausscheiden aus einem Organ des entsendenden Verbandsmitglieds,
2. durch schriftlichen Verzicht gegenüber dem Vorsitzenden der entsendenden Vertretungskörperschaft.

(7) Mitglieder des Verbandsvorstands können nicht gleichzeitig der Verbandsversammlung angehören.

§ 24

Rechtsstellung der Vertreter in der Verbandsversammlung

(1) Die Vertreter in der Verbandsversammlung sind ehrenamtlich tätig.

(2) Sie haben Anspruch auf Ersatz ihrer Auslagen und des entgangenen Arbeitsverdienstes. Durch Satzung können Durchschnittssätze festgelegt werden.

(3) Dem Vorsitzenden der Verbandsversammlung und seinen Stellvertretern können angemessene Aufwandsentschädigungen nach Maßgabe einer Satzung gewährt werden.

§ 25

Aufgaben der Verbandsversammlung

(1) Die Verbandsversammlung trifft alle wichtigen Entscheidungen und überwacht die gesamte Verwaltung. Zu diesem Zweck kann sie vom Verbandsvorstand Einsicht in die Akten durch einen von ihr bestimmten Ausschuß oder durch einzelne von ihr beauftragte Vertreter der Verbandsversammlung verlangen.

(2) Sie kann die Beschlußfassung über bestimmte Angelegenheiten oder bestimmte Arten von Angelegenheiten widerruflich auf Ausschüsse oder auf den Verbandsvorstand übertragen.

(3) Die Entscheidung über folgende Angelegenheiten kann sie nicht übertragen:

1. Erlaß, Änderung und Aufhebung von Satzungen,
2. Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplans,
3. Übernahme neuer Aufgaben gemäß § 20 Abs. 2,
4. die von der Verbandsversammlung vorzunehmenden Wahlen,
5. Aufstellung von Grundsätzen, nach denen die Verwaltung geführt werden soll,
6. Erlaß der Haushaltssatzung, Festsetzung des Investitionsprogramms und Festsetzung der Verbandsumlage,
7. haushalts- und vermögensrechtliche Entscheidungen im Sinne des § 51 Nr. 5, 8, 9, 10, 11, 15, 17 und 18 der Hessischen Gemeindeordnung,
8. Genehmigung von Verträgen des Verbandes mit seinen Mitgliedern, soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt.

§ 26

Verfahren und Vorsitz in der Verbandsversammlung

- (1) Die Verbandsversammlung tritt zum erstenmal binnen drei Monaten nach den allgemeinen Kommunalwahlen, im übrigen so oft zusammen, wie es die Geschäfte erfordern, jedoch mindestens zweimal im Jahr. Sie muß unverzüglich einberufen werden, wenn es ein Viertel der Vertreter oder der Verbandsvorstand unter Angabe der zur Verhandlung stehenden Gegenstände verlangt.
- (2) Die Verbandsversammlung wählt in der ersten Sitzung nach der Wahl aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden und vier Stellvertreter. Bis zur Wahl des Vorsitzenden führt der an Jahren älteste Vertreter den Vorsitz.
- (3) Für das Verfahren, insbesondere für die Beschlußfähigkeit, für Abstimmung und Wahlen, für die Aufgaben des Vorsitzenden, für die Teilnahme des Verbandsvorstandes an den Sitzungen der Verbandsversammlung, für die Aufrechterhaltung der Sitzungsordnung und für die Niederschrift gelten die Vorschriften der §§ 52 bis 55, 56 Abs. 2, 57 Abs. 2, 58 bis 61 der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend mit der Maßgabe, daß die Ladungsfrist jedoch drei Wochen beträgt; der Vorsitzende kann sie in eiligen Fällen bis auf drei Tage abkürzen.
- (4) Hält mindestens ein Fünftel der Vertreter in der Verbandsversammlung das Wohl eines Verbandsmitgliedes durch einen Beschluß der Verbandsversammlung gefährdet, so kann innerhalb einer Woche gegen den Beschluß Einspruch eingelegt werden; der Einspruch hat aufschiebende Wirkung. Über die Angelegenheit hat die Verbandsversammlung nochmals zu beschließen. Ein gleichlautender neuer Beschluß bedarf der Mehrheit der satzungsgemäßen Stimmen.
- (5) Die Verbandsversammlung kann Ausschüsse bilden. § 62 der Hessischen Gemeindeordnung gilt entsprechend. Die Verbandsversammlung und die Ausschüsse können Sachverständige und Berater zuziehen.

§ 27 Verbandsvorstand

(1) Der Verbandsvorstand wird von der Verbandsversammlung gewählt. Er besteht aus dem Vorsitzenden (Verbandsvorsitzender), seinem Stellvertreter, 10 Beisitzern sowie dem Verbandsdirektor.

(2) Der Verbandsvorsitzende und sein Stellvertreter werden nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl, die Beisitzer nach den Grundsätzen der Verhältniswahl für die Wahlzeit der Verbandsversammlung gewählt; § 23 Abs. 4 Satz 2 gilt entsprechend.

(3) Der Verbandsdirektor hat die Rechtsstellung eines hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten und wird von der Verbandsversammlung nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl geheim gewählt.

(4) Der Verbandsvorsitzende führt den Vorsitz im Verbandsvorstand und beruft ihn so oft ein, wie es die Geschäfte erfordern. Im übrigen gelten für das Verfahren, insbesondere die Beschlußfähigkeit und die Beschlußfassung, die Vorschriften der §§ 67, 68 und 69 Abs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung sowie § 26 Abs. 5 Satz 3 entsprechend.

(5) Für die Rechtsstellung der ehrenamtlichen Mitglieder des Verbandsvorstandes gilt § 24 entsprechend.

§ 28 Aufgaben des Verbandsvorstands

(1) Der Verbandsvorstand ist das Verwaltungsorgan des Verbandes; er vertritt ihn nach außen.

(2) Der Verbandsvorstand hat die Verbandsversammlung über die wichtigen Verwaltungsangelegenheiten laufend zu unterrichten und ihr wichtige Anordnungen der Aufsichtsbehörde sowie alle Anordnungen, bei denen die Aufsichtsbehörde dies ausdrücklich bestimmt hat, mitzuteilen.

(3) Erklärungen, durch die der Verband verpflichtet werden soll, bedürfen der Schriftform. Sie sind nur rechtsverbindlich, wenn sie vom Verbandsvorsitzenden oder seinem Stellvertreter sowie vom Verbandsdirektor, im Verhinderungsfall von einem weiteren Mitglied des Verbandsvorstands handschriftlich unterzeichnet und mit dem Dienstsiegel versehen sind. Dies gilt nicht für Geschäfte der laufenden Verwaltung, die für den Verband nicht von erheblicher Bedeutung sind, sowie für Erklärungen, die ein für das Geschäft oder für den Kreis von Geschäften ausdrücklich Beauftragter abgibt, wenn die Vollmacht in der Form des Satzes 1 erteilt ist.

(4) Die §§ 66, 71 Abs. 1 und 3 und § 73 Abs. 1 der Hessischen Gemeindeordnung gelten entsprechend.

§ 29

Aufgaben des Verbandsdirektors

(1) Der Verbandsdirektor hat die Beschlüsse des Verbandsvorstandes vorzubereiten und auszuführen und die ihm vom Verbandsvorstand übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Er leitet und beaufsichtigt den Geschäftsgang der Verwaltung und hat den Verbandsvorstand laufend zu unterrichten.

(2) Der Verbandsdirektor ist Dienstvorgesetzter aller Beamten, Angestellten und Arbeiter des Verbandes und regelt im Rahmen der Richtlinien des Verbandsvorstandes die Geschäftsverteilung.

§ 30

Geschäftsstelle

Der Verband richtet zur Erfüllung seiner Aufgaben an seinem Sitz eine Geschäftsstelle ein, deren Leitung dem Verbandsdirektor obliegt.

§ 31

Gebühren und Beiträge

Der Verband kann Gebühren und Beiträge nach Maßgabe des Gesetzes über kommunale Abgaben in der jeweils geltenden Fassung erheben.

§ 32

Verbandsumlage

(1) Der Verband erhebt, soweit seine sonstigen Einnahmen zur Deckung seines Finanzbedarfs nicht ausreichen, von den verbandsangehörigen kreisfreien Städte und Landkreisen eine Umlage (Verbandsumlage).

(2) Die Verbandsumlage ist für jedes Rechnungsjahr festzusetzen, die Umlagegrundlagen regelt das Finanzabgabengesetz. Die Festsetzung des Umlagesatzes (Hebesatzes) bedarf der Genehmigung des Ministers des Innern.

§ 33

Wirtschaftsführung

(1) Für die Wirtschaftsführung des Verbandes gelten die Bestimmungen des Sechsten Teiles der Hessischen Gemeindeordnung mit Ausnahme der §§ 93 Abs. 2 Nr. 2, 118 und 129 und die dazugehörigen Durchführungsbestimmungen (§ 154 Abs. 2 bis 4 der Hessischen Gemeindeordnung) entsprechend.

(2) Die Rechnungsprüfung erfolgt durch das Rechnungsprüfungsamt eines Verbandsmitglieds.

§ 34 Öffentliche Bekanntmachungen

- (1) Öffentliche Bekanntmachungen erfolgen im Staatsanzeiger für das Land Hessen. Dies gilt nicht für die öffentliche Bekanntmachung gemäß § 58 Abs. 6 der Hessischen Gemeindeordnung, diese erfolgt nach den jeweiligen Bekanntmachungsregelungen in den Hauptsatzungen der Verbandsmitglieder.
- (2) Bekanntmachungen nach Abs. 1 Satz 1 sind vollendet mit Ablauf des Erscheinungstages der die Veröffentlichung enthaltenden Ausgabe des Staatsanzeigers.
- (3) Satzungen und sonstige Bestimmungen des Verbandes treten am Tage nach Vollendung der Bekanntmachung in Kraft, sofern sie selbst keinen anderen Zeitpunkt bestimmen.
- (4) Sofern eine Veröffentlichung nach Abs. 1 Satz 1 nicht durchführbar ist oder eine Auslegung gesetzlich vorgeschrieben ist, erfolgt die Veröffentlichung durch Auslegung während der Dienststunden in der Geschäftsstelle des Verbandes. Vor Beginn der Auslegung sind Ort, Tageszeit und Dauer der Auslegung sowie für den Auslegungsgegenstand erteilte Genehmigungen nach Abs. 1 Satz 1 bekanntzumachen.

§ 35 Aufsicht

Die Aufsicht über den Verband führt der Hessische Minister des Innern nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

§ 36 Rechtsanwendung

Soweit dieses Gesetz nicht etwas anderes bestimmt, finden die Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung und des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit in der jeweils geltenden Fassung entsprechend Anwendung.

Vierter Teil Überleitungs- und Schlußbestimmungen

Erster Abschnitt Überleitungsbestimmungen für die gebietliche Neugliederung

§ 37 Rechtsnachfolge, Auseinandersetzung

Die neuen und die aufnehmenden Gemeinden sind Rechtsnachfolger der bisherigen Gemeinden. Im übrigen gelten für die aus Anlaß der Neugliederung erforderlichen Auseinandersetzungen die Vorschriften des § 18 der Hessischen Gemeindeordnung und des § 15 der Hessischen Landkreisordnung.

§ 38 Ortsrecht

In den neugegliederten Gemeinden gilt das bisherige Orts- und Kreisrecht fort, bis es durch neues Recht ersetzt wird.

§ 39 Wahl der Vertretungskörperschaften der neugegliederten Gemeinden

- (1) Die Vertretungskörperschaften der neugegliederten Gemeinden werden am Tage der nächsten allgemeinen Kommunalwahlen in Hessen gewählt.
- (2) Der Wohnsitz in den bisherigen Gemeinden gilt als Wohnsitz in den neuen oder aufnehmenden Gemeinden.

Zweiter Abschnitt
Überleitungsbestimmungen für den Umlandverband
Frankfurt

§ 40

(1) Flächennutzungspläne der verbandsangehörigen Gemeinden gelten bis zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 1 fort. Verfahren zur Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Flächennutzungsplänen werden von der Gemeinde bis zu ihrem Abschluß fortgeführt, soweit die Verbandsversammlung nichts anderes beschließt.

(2) Die Mitglieder der Verbandsversammlung sind binnen zwei Monaten nach den nächsten allgemeinen Kommunalwahlen in Hessen zu wählen und unverzüglich dem Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt (Main) zu benennen; die erste Verbandsversammlung wird binnen eines weiteren Monats vom Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt (Main) unter Mitteilung der Tagesordnung einberufen. Die Tagesordnung ist im Einvernehmen mit der Aufsichtsbehörde aufzustellen.

Dritter Abschnitt
Schlußbestimmungen

§ 41

Ausführungsvorschriften

Der Minister des Innern erläßt die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften.

§ 42

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 19... in Kraft.

Übersicht II

Gesetz über die Bildung des Umlandverbandes Frankfurt

Vom

§ 1

Bildung und Rechtsform

- (1) Zur Förderung und Sicherung einer geordneten Entwicklung des Verbandsgebiets wird ein „Umlandverband Frankfurt“ (Verband) gebildet.
- (2) Der Verband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz Frankfurt (Main). Er regelt seine Angelegenheiten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen unter eigener Verantwortung durch Satzung. Der Verband hat das Recht, Beamte zu ernennen.
- (3) Der Verband führt den Namen „Umlandverband Frankfurt“; er führt ein Dienstsiegel.

§ 2

Verbandsmitglieder, Verbandsgebiet

- (1) Mitglieder des Verbandes sind die kreisfreien Städte Frankfurt (Main) und Offenbach (Main), die Städte und Gemeinden Altenhain, Bergen-Enkheim, Brenthal, Buchschlag, Dietzenbach, Dreieichenhain, Dudenhofen, Egelsbach, Glashütten, Götzenhain, Grävenwiesbach, Hainhausen, Hainstadt, Hattersheim, Hausen, Heusenstamm, Hofheim (Taunus), Bad Homburg v. d. H., Jügesheim, Kelkheim, Kelsterbach, Klein-Krotzenburg, Klein-Welzheim, Königstein (Taunus), Kriftel, Kronberg, Lämmerspiel, Langen, Liederbach, Mainflingen, Maintal, Mörfelden, Mühlheim (Main), Neu-Anspach, Neuenhain, Neu-Isenburg, Nieder-Roden, Ober-Roden, Oberursel (Taunus), Obertshausen, Offenthal, Rembrücken, Rossert, Schmitten, Schwalbach (Taunus), Seligenstadt, Bad Soden (Taunus), Sprendlingen, Steinbach (Taunus), Sulzbach (Taunus), Urberach, Usingen, Bad Vilbel, Vockenhausen, Walldorf, Wehrheim, Weilrod, Weiskirchen, Zellhausen, Zeppelinheim und die Landkreise Dieburg, Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Main-Kinzigkreis, Main-Taunus-Kreis, Offenbach und Wetteraukreis für das Gebiet der dem Verband angehörenden Gemeinden.
- (2) Das Gebiet des Verbandes umfaßt das Gebiet der dem Verband angehörenden Städte und Gemeinden.

§ 3

Aufgaben des Verbandes

- (1) Der Verband hat folgende Aufgaben:
 1. Die Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplanes nach § 5 Bundesbaugesetz für das Gebiet der dem Verband angehörenden Städte und Gemeinden; der Verband hat die Befugnisse eines Planungsverbandes nach § 4 Bundesbaugesetz;
 2. Bodenbevorratung, insbesondere die Vorhaltung und Sicherung von Grundstücken;
 3. die Aufstellung eines Generalverkehrsplanes und die Mitwirkung bei der Gesamtverkehrsplanung, soweit sie das Verbandsgebiet betrifft; der Generalverkehrsplan kann auch in räumlichen Teilplänen aufgestellt werden;

4. die Mitwirkung bei der Planung des öffentlichen Nahverkehrs und die Abstimmung der Interessen der Verkehrsträger, insbesondere mit dem Ziele der Errichtung eines leistungsfähigen Verkehrsunternehmens im Verbandsgebiet;
5. die Abstimmung der energiewirtschaftlichen Interessen der Verbandsmitglieder;
6. die Beschaffung von Trink- und Brauchwasser für die Verbandsmitglieder, die überörtliche Abwasserbeseitigung sowie die Errichtung, Unterhaltung und den Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen und zentralen Abfalldeponien;
7. die Abstimmung der überörtlichen Aufgaben des Umweltschutzes, die Aufstellung von Landschaftsplänen nach Maßgabe des § 3 Abs. 5 Satz 1 Hessisches Landschaftspflegegesetz vom 4. April 1973 (GVBl. I S. 126);
8. die Standortberatung und die Standortwerbung auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung;
9. die Errichtung, den Betrieb und die Unterhaltung überörtlicher Sportanlagen, Freizeit- und Erholungszentren;
10. die Errichtung, den Betrieb und die Unterhaltung kommunaler Krankenhäuser im Rahmen des Hessischen Krankenhausgesetzes vom 4. April 1973 (GVBl. I S. 145); die Aufgaben des Landeswohlfahrtsverbandes bleiben unberührt;
11. die Errichtung, den Betrieb und die Unterhaltung von Schlachthöfen.

(2) Die Verbandsmitglieder können dem Verband weitere Aufgaben aus dem eigenen Wirkungsbereich übertragen, soweit sie für die Verwirklichung des Verbandszwecks förderlich sind. Die Übertragung ist mit zwei Dritteln der Stimmen der Mitglieder der Verbandsversammlung zu beschließen; sie bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

(3) Die Verbandsmitglieder sind verpflichtet, alle zur Durchführung der Aufgaben vorhandenen Einrichtungen einschließlich der mit diesen verbundenen Grundstücke, Rechte und Pflichten in den Verband einzubringen. Die Bedingungen werden von den Beteiligten vereinbart. Kommt eine Vereinbarung nicht zustande, werden die Bedingungen von der Aufsichtsbehörde festgesetzt. Für die erforderlichen Rechtshandlungen werden vom Land Hessen und den Gemeinden keine Steuern, Abgaben oder Gerichtskosten erhoben. Die Aufgaben nach Abs. 1 Nr. 6, 9, 10 und 11 haben die bisher dazu Verpflichteten weiter zu erfüllen, bis der Verband sie übernimmt. Sie sind binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes vom Verband zu übernehmen.

(4) Die Aufgaben der regionalen Planungsgemeinschaften bleiben unberührt. Der Verband hat die Bestimmungen der regionalen Raumordnungspläne bei allen Planungen und sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflusst wird (raumbedeutsame Maßnahmen), einschließlich des Einsatzes raumbedeutsamer Investitionen zu beachten. § 1 Abs. 3 Bundesbaugesetz bleibt unberührt.

(5) Soweit für die Wahrnehmung der Verbandsaufgaben bereits Zweckverbände, Planungsverbände nach dem Bundesbaugesetz oder Wasser- und Bodenverbände bestehen oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen gelten, tritt der Verband in die Rechtsstellung seiner darin beteiligten Verbandsmitglieder ein. Bei Beteiligung an Unternehmen und sonstigen Vereinigungen sind die Verbandsmitglieder zu den hierzu notwendigen Rechtsgeschäften und Verwaltungsmaßnahmen verpflichtet.

§ 4

Zusammenarbeit mit Verbandsmitgliedern

- (1) Der Verband hat die Verbandsmitglieder bei allen Maßnahmen, die seinen Aufgabenbereich berühren, zu beraten.

(2) Die Verbandsmitglieder haben den Verband über alle Vorhaben und Maßnahmen in ihrem Gebiet, die die Aufgaben des Verbandes betreffen, zu unterrichten, ihm jederzeit Auskunft zu erteilen sowie Akten und sonstige Unterlagen zur Einsicht zur Verfügung zu stellen.

(3) Auf Verlangen des Verbandes haben die verbandsangehörigen Gemeinden das ihnen gemäß §§ 24, 25 und 26 Bundesbaugesetz zustehende Vorkaufsrecht zugunsten des Verbandes nach Maßgabe des § 27 Bundesbaugesetz auszuüben.

§ 5

Organe

Organe des Verbandes sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorstand.

§ 6

Verbandsversammlung

(1) Die Verbandsversammlung besteht aus den Vertretern der Verbandsmitglieder.

(2) Die verbands- und kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die verbandsangehörigen Landkreise entsenden je einen Vertreter; die Stadt Frankfurt (Main) entsendet zwölf, die Stadt Offenbach (Main) sieben Vertreter.

(3) Die Vertreter werden von den Vertretungskörperschaften der Verbandsmitglieder gewählt. Wählbar sind Mitglieder von Organen der Verbandsmitglieder. Für jeden Vertreter ist ein Stellvertreter zu wählen.

(4) Die Wahl erfolgt für die Dauer der Wahlzeit der Vertretungskörperschaften der Verbandsmitglieder. Nach Ablauf der Wahlzeit üben die bisherigen Vertreter ihre Tätigkeit bis zur Wahl neuer Vertreter weiter aus.

(5) Die Vertreter der verbands- und kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die verbandsangehörigen Landkreise haben je eine Stimme. Die Vertreter der Städte Frankfurt (Main) und Offenbach (Main) haben je zwei Stimmen. Bei Beschlüssen über Flächennutzungspläne wirken die Vertreter der beteiligten Landkreise mit beratender Stimme mit.

(6) Die Tätigkeit als Vertreter endet:

1. mit dem Ausscheiden aus einem Organ des entsendenden Verbandsmitglieds,
2. durch schriftlichen Verzicht gegenüber dem Vorsitzenden der entsendenden Vertretungskörperschaft.

(7) Mitglieder des Verbandsvorstands können nicht gleichzeitig der Verbandsversammlung angehören.

§ 7

Rechtsstellung der Vertreter in der Verbandsversammlung

(1) Die Vertreter in der Verbandsversammlung sind ehrenamtlich tätig.

(2) Sie haben Anspruch auf Ersatz ihrer Auslagen und des entgangenen Arbeitsverdienstes. Durch Satzung können Durchschnittssätze festgelegt werden.

(3) Dem Vorsitzenden der Verbandsversammlung und seinen Stellvertretern können angemessene Aufwandentschädigungen nach Maßgabe einer Satzung gewährt werden.

§ 8

Aufgaben der Verbandsversammlung

(1) Die Verbandsversammlung trifft alle wichtigen Entscheidungen und überwacht die gesamte Verwaltung. Zu diesem Zweck kann sie vom Verbandsvorstand Einsicht in die Akten durch einen von ihr bestimmten Ausschuß oder durch einzelne von ihr beauftragte Vertreter der Verbandsversammlung verlangen.

(2) Sie kann die Beschlußfassung über bestimmte Angelegenheiten oder bestimmte Arten von Angelegenheiten widerruflich auf Ausschüsse oder auf den Verbandsvorstand übertragen.

(3) Die Entscheidung über folgende Angelegenheiten kann sie nicht übertragen:

1. Erlaß, Änderung und Aufhebung von Satzungen,
2. Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplans,
3. Übernahme neuer Aufgaben gemäß § 3 Abs. 2,
4. die von der Verbandsversammlung vorzunehmenden Wahlen,
5. Aufstellung von Grundsätzen, nach denen die Verwaltung geführt werden soll,
6. Erlaß der Haushaltssatzung, Festsetzung des Investitionsprogramms und Festsetzung der Verbandsumlage,
7. haushalts- und vermögensrechtliche Entscheidungen im Sinne des § 51 Nr. 5, 8, 9, 10, 11, 15, 17 und 18 der Hessischen Gemeindeordnung,
8. Genehmigung von Verträgen des Verbandes mit seinen Mitgliedern, soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt.

§ 9

Verfahren und Vorsitz in der Verbandsversammlung

(1) Die Verbandsversammlung tritt zum ersten Mal binnen drei Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, im übrigen so oft zusammen, wie es die Geschäfte erfordern, jedoch mindestens zweimal im Jahr. Sie muß unverzüglich einberufen werden, wenn es ein Viertel der Vertreter oder der Verbandsvorstand unter Angabe der zur Verhandlung stehenden Gegenstände verlangt.

(2) Die Verbandsversammlung wählt in der ersten Sitzung nach der Wahl aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden und vier Stellvertreter. Bis zur Wahl des Vorsitzenden führt der an Jahren älteste Vertreter den Vorsitz.

(3) Für das Verfahren, insbesondere für die Beschlußfähigkeit, für Abstimmung und Wahlen, für die Aufgaben des Vorsitzenden, für die Teilnahme des Verbandsvorstandes an den Sitzungen der Verbandsversammlung, für die Aufrechterhaltung der Sitzungsordnung und für die Niederschrift gelten die Vorschriften der §§ 52 bis 55, 56 Abs. 2, 57 Abs. 2, 58 bis 61 der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend mit der Maßgabe, daß die Ladungsfrist jedoch drei Wochen beträgt; der Vorsitzende kann sie in eiligen Fällen bis auf drei Tage abkürzen.

(4) Hält mindestens ein Fünftel der Vertreter in der Verbandsversammlung das Wohl eines Verbandsmitgliedes durch einen Beschluß der Verbandsversammlung gefährdet, so kann innerhalb einer Woche gegen den Beschluß Einspruch eingelegt werden; der Einspruch hat aufschiebende Wirkung. Über die Angelegenheit hat die Verbandsversammlung nochmals zu beschließen. Ein gleichlautender neuer Beschluß bedarf der Mehrheit der satzungsmäßigen Stimmen.

(5) Die Verbandsversammlung kann Ausschüsse bilden. § 62 der Hessischen Gemeindeordnung gilt entsprechend. Die Verbandsversammlung und die Ausschüsse können Sachverständige und Berater zuziehen.

§ 10

Verbandsvorstand

(1) Der Verbandsvorstand wird von der Verbandsversammlung gewählt. Er besteht aus dem Vorsitzenden (Verbandsvorsitzender), seinem Stellvertreter, 10 Beisitzern sowie dem Verbandsdirektor.

(2) Der Verbandsvorsitzende und sein Stellvertreter werden nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl, die Beisitzer nach den Grundsätzen der Verhältniswahl für die Wahlzeit der Verbandsversammlung gewählt; § 6 Abs. 4 Satz 2 gilt entsprechend.

(3) Der Verbandsdirektor hat die Rechtsstellung eines hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten und wird von der Verbandsversammlung nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl geheim gewählt.

(4) Der Verbandsvorsitzende führt den Vorsitz im Verbandsvorstand und beruft ihn so oft ein, wie es die Geschäfte erfordern. Im übrigen gelten für das Verfahren, insbesondere die Beschlußfähigkeit und die Beschlußfassung, die Vorschriften der §§ 67, 68 und 69 Abs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung sowie § 9 Abs. 5 Satz 3 entsprechend.

(5) Für die Rechtsstellung der ehrenamtlichen Mitglieder des Verbandsvorstandes gilt § 7 entsprechend.

§ 11

Aufgaben des Verbandsvorstands

(1) Der Verbandsvorstand ist das Verwaltungsorgan des Verbandes; er vertritt ihn nach außen.

(2) Der Verbandsvorstand hat die Verbandsversammlung über die wichtigen Verwaltungsangelegenheiten laufend zu unterrichten und ihr wichtige Anordnungen der Aufsichtsbehörde sowie alle Anordnungen, bei denen die Aufsichtsbehörde dies ausdrücklich bestimmt hat, mitzuteilen.

(3) Erklärungen, durch die der Verband verpflichtet werden soll, bedürfen der Schriftform. Sie sind nur rechtsverbindlich, wenn sie vom Verbandsvorsitzenden oder seinem Stellvertreter sowie vom Verbandsdirektor, im Verhinderungsfall von einem weiteren Mitglied des Verbandsvorstands, handschriftlich unterzeichnet und mit dem Dienstsiegel versehen sind. Dies gilt nicht für Geschäfte der laufenden Verwaltung, die für den Verband nicht von erheblicher Bedeutung sind, sowie für Erklärungen, die ein für das Geschäft oder für den Kreis von Geschäften ausdrücklich Beauftragter abgibt, wenn die Vollmacht in der Form des Satzes 1 erteilt ist.

(4) Die §§ 66, 71 Abs. 1 und 3 und § 73 Abs. 1 der Hessischen Gemeindeordnung gelten entsprechend.

§ 12

Aufgaben des Verbandsdirektors

(1) Der Verbandsdirektor hat die Beschlüsse des Verbandsvorstandes vorzubereiten und auszuführen und die ihm vom Verbandsvorstand übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Er leitet und beaufsichtigt den Geschäftsgang der Verwaltung und hat den Verbandsvorstand laufend zu unterrichten.

(2) Der Verbandsdirektor ist Dienstvorgesetzter aller Beamten, Angestellten und Arbeiter des Verbandes und regelt im Rahmen der Richtlinien des Verbandsvorstandes die Geschäftsverteilung.

§ 13

Geschäftsstelle

Der Verband richtet zur Erfüllung seiner Aufgaben an seinem Sitz eine Geschäftsstelle ein, deren Leitung dem Verbandsdirektor obliegt.

§ 14

Gebühren und Beiträge

Der Verband kann Gebühren und Beiträge nach Maßgabe des Gesetzes über kommunale Abgaben in der jeweils geltenden Fassung erheben.

§ 15

Verbandsumlage

- (1) Der Verband erhebt, soweit seine sonstigen Einnahmen zur Deckung seines Finanzbedarfs nicht ausreichen, von den verbandsangehörigen kreisfreien Städten und Landkreisen eine Umlage (Verbandsumlage).
- (2) Die Verbandsumlage ist für jedes Rechnungsjahr festzusetzen; die Umlagegrundlagen regelt das Finanzausgleichsgesetz. Die Festsetzung des Umlagesatzes (Hebesatzes) bedarf der Genehmigung des Ministers des Innern.

§ 16

Wirtschaftsführung

- (1) Für die Wirtschaftsführung des Verbandes gelten die Bestimmungen des Sechsten Teiles der Hessischen Gemeindeordnung mit Ausnahme der §§ 93 Abs. 2 Nr. 2, 119 und 129 und die dazu ergangenen Durchführungsbestimmungen (§ 154 Abs. 2 bis 4 der Hessischen Gemeindeordnung) entsprechend.
- (2) Die Rechnungsprüfung erfolgt durch das Rechnungsprüfungsamt eines Verbandsmitglieds.

§ 17

Öffentliche Bekanntmachungen

- (1) Öffentliche Bekanntmachungen erfolgen im Staatsanzeiger für das Land Hessen. Dies gilt nicht für die öffentliche Bekanntmachung gemäß § 58 Abs. 6 der Hessischen Gemeindeordnung. Diese erfolgt nach den jeweiligen Bekanntmachungsregelungen in den Hauptsatzungen der Verbandsmitglieder.
- (2) Bekanntmachungen nach Abs. 1 Satz 1 sind vollendet mit Ablauf des Erscheinungstages der die Veröffentlichung enthaltenden Ausgabe des Staatsanzeigers.
- (3) Satzungen und sonstige Bestimmungen des Verbandes treten am Tage nach Vollendung der Bekanntmachung in Kraft, sofern sie selbst keinen anderen Zeitpunkt bestimmen.
- (4) Sofern eine Veröffentlichung nach Abs. 1 Satz 1 nicht durchführbar ist oder eine Auslegung gesetzlich vorgeschrieben ist, erfolgt die Veröffentlichung durch Auslegung während der Dienststunden in der Geschäftsstelle des Verbandes. Vor Beginn der Auslegung sind Ort, Tageszeit und Dauer der Auslegung sowie für den Auslegungsgegenstand erteilte Genehmigungen nach Abs. 1 Satz 1 bekanntzumachen.

§ 18

Aufsicht

Die Aufsicht über den Verband führt der Hessische Minister des Innern nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

§ 19

Rechtsanwendung

Soweit dieses Gesetz nicht etwas anderes bestimmt, finden die Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung und des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit in der jeweils geltenden Fassung entsprechende Anwendung.

§ 20

Überleitungsbestimmungen

- (1) Flächennutzungspläne der verbandsangehörigen Gemeinden gelten bis zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 fort. Verfahren zur Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Flächennutzungsplänen werden von der Gemeinde bis zu ihrem Abschluß fortgeführt, soweit die Versammlung nichts anderes beschließt.

(2) Die Mitglieder der Verbandsversammlung sind binnen zwei Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zu wählen und unverzüglich dem Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt (Main) zu benennen; die erste Verbandsversammlung wird binnen eines weiteren Monats vom Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt (Main) unter Mitteilung der Tagesordnung einberufen. Die Tagesordnung ist im Einvernehmen mit der Aufsichtsbehörde aufzustellen.

§ 21

Ausführungsvorschriften

Der Minister des Innern erläßt die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften.

§ 22

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1975 in Kraft.

Ü b e r s i c h t I I I

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

Gesetz über den Umlandverband Frankfurt

Vom

§ 1

Bildung und Rechtsform

- (1) Zur Förderung und Sicherung einer geordneten Entwicklung des Verbandsgebiets wird ein „Umlandverband Frankfurt“ (Verband) gebildet.
- (2) Der Verband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz Frankfurt (Main). Er regelt seine Angelegenheiten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen unter eigener Verantwortung durch Satzung. Der Verband hat das Recht, Beamte zu ernennen.
- (3) Der Verband führt den Namen „Umlandverband Frankfurt“; er führt ein Dienstsiegel.

§ 2

Verbandsmitglieder, Verbandsgebiet

- (1) Mitglieder des Verbandes sind die kreisfreien Städte Frankfurt (Main) und Offenbach (Main) sowie die Städte und Gemeinden Dietzenbach, Dreieich, Eppstein, Eschborn, Friedrichsdorf, Glashütten, Grävenwiesbach, Hainstadt, Hattersheim, Hausen, Heusenstamm, Hofheim (Taunus), Bad Homburg v.d.H., Kelkheim, Kelsterbach, Königstein (Taunus), Kronberg, Langen, Liederbach, Mainhausen, Maintal, Mühlheim (Main), Neu-Anspach, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Rodgau, Rödermark, Schmitten, Schwalbach (Taunus), Seligenstadt, Bad Soden (Taunus), Steinbach, Usingen, Bad Vilbel, Wehrheim und Weilrod.
- (2) Das Gebiet des Verbandes umfaßt das Gebiet der dem Verband angehörenden Städte und Gemeinden.

§ 3

Aufgaben des Verbandes

- (1) Der Verband hat folgende Aufgaben:
 1. Die Gesamtentwicklungsplanung für das Verbandsgebiet;
 2. die Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplanes nach § 5 Bundesbaugesetz für das Gebiet der dem Verband angehörenden Städte und Gemeinden; der Verband hat die Befugnisse eines Planungsverbandes nach § 4 Bundesbaugesetz;
 3. Bodenbevorratung, insbesondere die Vorhaltung und Sicherung von Grundstücken;
 4. die Aufstellung eines Generalverkehrsplanes und die Mitwirkung bei der Gesamtverkehrsplanung, soweit sie das Verbandsgebiet betrifft; der Generalverkehrsplan kann auch in räumlichen Teilplänen aufgestellt werden;
 5. die Mitwirkung bei der Planung des öffentlichen Nahverkehrs und die Abstimmung der Interessen der Verkehrsträger, insbesondere mit dem Ziele der Errichtung eines leistungsfähigen Verkehrsunternehmens im Verbandsgebiet;
 6. die Abstimmung der energiewirtschaftlichen Interessen der Verbandsmitglieder;

7. die Beschaffung von Trink- und Brauchwasser für die Verbandsmitglieder, die überörtliche Abwasserbeseitigung sowie die Errichtung, Unterhaltung und der Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen und zentralen Abfalldeponien;
8. die Abstimmung der überörtlichen Aufgaben des Umweltschutzes, die Aufstellung von Landschaftsplänen nach Maßgabe des § 3 Abs. 5 Satz 1 Hessisches Landschaftspflegegesetz vom 4. April 1973 (GVBl. I S. 126);
9. die Standortberatung und die Standortwerbung auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung;
10. die Errichtung, der Betrieb und die Unterhaltung überörtlicher Sportanlagen, Freizeit- und Erholungszentren;
11. die Errichtung, der Betrieb und die Unterhaltung kommunaler Krankenhäuser im Rahmen des Hessischen Krankenhausgesetzes vom 4. April 1973 (GVBl. I S. 145);
die Aufgaben des Landeswohlfahrtsverbandes bleiben unberührt;
12. die Errichtung, der Betrieb und die Unterhaltung von Schlachthöfen.

(2) Die Verbandsmitglieder können dem Verband weitere Aufgaben aus dem eigenen Wirkungsbereich übertragen, soweit sie für die Verwirklichung des Verbandszwecks förderlich sind. Die Übertragung ist von dem Verbandstag zu beschließen; sie bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

(3) Die Verbandsmitglieder sind verpflichtet, alle zur Durchführung der Aufgaben vorhandenen Einrichtungen einschließlich der mit diesen verbundenen Grundstücke, Rechte und Pflichten in den Verband einzubringen. Die Bedingungen werden von den Beteiligten vereinbart. Kommt eine Vereinbarung nicht zustande, werden die Bedingungen von der Aufsichtsbehörde festgesetzt. Für die erforderlichen Rechtshandlungen werden vom Land Hessen und den Gemeinden keine Steuern, Abgaben oder Gerichtskosten erhoben. Die Aufgaben nach Abs. 1 Nr. 7, 10, 11 und 12 haben die bisher dazu Verpflichteten weiter zu erfüllen, bis der Verband sie übernimmt.

(4) Die Aufgaben der regionalen Planungsgemeinschaften bleiben unberührt. Der Verband hat die Bestimmungen der regionalen Raumordnungspläne bei allen Planungen und sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird (raumbedeutsame Maßnahmen), einschließlich des Einsatzes raumbedeutsamer Investitionen zu beachten. § 1 Abs. 3 Bundesbaugesetz bleibt unberührt.

(5) Soweit für die Wahrnehmung der Verbandsaufgaben bereits Zweckverbände, Planungsverbände nach dem Bundesbaugesetz oder Wasser- und Bodenverbände bestehen oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen gelten, tritt der Verband in die Rechtsstellung seiner darin beteiligten Verbandsmitglieder ein. Bei Beteiligungen an Unternehmen und sonstigen Vereinigungen sind die Verbandsmitglieder zu den hierzu notwendigen Rechtsgeschäften und Verwaltungsmaßnahmen verpflichtet.

§ 4

Zusammenarbeit mit Verbandsmitgliedern

(1) Der Verband hat die Verbandsmitglieder bei allen Maßnahmen, die seinen Aufgabenbereich berühren, zu beraten.

(2) Die Verbandsmitglieder haben den Verband über alle Vorhaben und Maßnahmen in ihrem Gebiet, die die Aufgaben des Verbandes berühren, zu unterrichten, ihm jederzeit Auskunft zu erteilen sowie Akten und sonstige Unterlagen zur Einsicht zur Verfügung zu stellen.

(3) Auf Verlangen des Verbandes haben die Verbandsmitglieder das ihnen gemäß §§ 24, 25 und 26 Bundesbaugesetz zustehende Vorkaufsrecht zugunsten des Verbandes nach Maßgabe des § 27 Bundesbaugesetz auszuüben.

§ 5

Organe

Organe des Verbandes sind der Verbandstag, der Verbandsausschuß und die Gemeindekammer.

§ 6

Verbandstag

- (1) Die Mitglieder des Verbandstags werden in allgemeiner, freier, gleicher, geheimer und unmittelbarer Wahl gewählt.
- (2) Für die Wahl des Verbandstags bilden je einen Wahlkreis
 1. die Stadt Frankfurt (Main) und die Stadt Bad Vilbel,
 2. die Stadt Offenbach (Main),
 3. der Hochtaunuskreis,
 4. der Main-Taunus-Kreis und die Stadt Kelsterbach,
 5. der Landkreis Offenbach und die Stadt Maintal.
- (3) Der Verbandstag besteht aus 105 Verbandsabgeordneten. Das Nähere des Wahlverfahrens regelt das Hessische Kommunalwahlgesetz; die Bestimmungen der §§ 30 bis 33 der Hessischen Gemeindeordnung gelten entsprechend.
- (4) Die Bestimmung des § 37 der Hessischen Gemeindeordnung gilt entsprechend.

§ 7

Aufgaben des Verbandstags

- (1) Der Verbandstag trifft alle wichtigen Entscheidungen und überwacht die gesamte Verwaltung, soweit nicht die Gemeindekammer zuständig ist. Zu diesem Zweck kann er vom Verbandsausschuß Einsicht in die Akten durch einen von ihm bestimmten Ausschuß oder durch einzelne von ihm beauftragte Verbandsabgeordnete verlangen.
- (2) Er kann die Beschlußfassung über bestimmte Angelegenheiten oder bestimmte Arten von Angelegenheiten widerruflich auf Ausschüsse oder auf den Verbandsausschuß übertragen.
- (3) Die Entscheidung über folgende Angelegenheiten kann er nicht übertragen:
 1. Erlaß, Änderung und Aufhebung von Satzungen,
 2. Übernahme neuer Aufgaben gemäß § 3 Abs. 2,
 3. die von dem Verbandstag vorzunehmenden Wahlen,
 4. Aufstellung von Grundsätzen, nach denen die Verwaltung geführt werden soll,
 5. Erlaß der Haushaltssatzung, Festsetzung des Investitionsprogramms und Festsetzung der Verbandsumlage,
 6. haushalts- und vermögensrechtliche Entscheidungen im Sinne des § 51 Nr. 5, 8, 9, 10, 11, 15, 17 und 18 der Hessischen Gemeindeordnung,
 7. Genehmigung von Verträgen des Verbandes mit seinen Mitgliedern, soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt.

§ 8

Verfahren und Vorsitz im Verbandstag

- (1) Der Verbandstag tritt zum ersten Mal binnen zwei Monaten nach den allgemeinen Kommunalwahlen, im übrigen so oft zusammen, wie es die Geschäfte erfordern, jedoch mindestens zweimal im Jahr. Er muß unverzüglich einberufen werden, wenn es ein Viertel der Verbandsabgeordneten oder der Verbandsausschuß unter Angabe der zur Verhandlung stehenden Gegenstände verlangt.
- (2) Der Verbandstag wählt in der ersten Sitzung nach der Wahl aus seiner Mitte einen Vorsitzenden und vier Stellvertreter. Bis zur

Wahl des Vorsitzenden führt der an Jahren älteste Verbandsabgeordnete den Vorsitz.

(3) Für das Verfahren, insbesondere für die Beschlußfähigkeit, für Abstimmung und Wahlen, für die Aufgaben des Vorsitzenden, für die Teilnahme des Verbandsausschusses an den Sitzungen des Verbandstags, für die Aufrechterhaltung der Sitzungsordnung und für die Niederschrift gelten die Vorschriften der §§ 52 bis 55, 56 Abs. 2, 57 Abs. 2, 58 bis 61 der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend mit der Maßgabe, daß die Ladungsfrist jedoch drei Wochen beträgt; der Vorsitzende kann sie in einigen Fällen bis auf drei Tage abkürzen.

(4) Hält mindestens ein Fünftel der Verbandsabgeordneten das Wohl eines Verbandsmitgliedes durch einen Beschluß des Verbandstags für gefährdet, so kann innerhalb von zwei Wochen gegen den Beschluß Einspruch eingelegt werden; der Einspruch hat aufschiebende Wirkung. Über die Angelegenheit hat der Verbandstag nochmals zu beschließen. Ein gleichlautender neuer Beschluß bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Verbandsabgeordneten.

(5) Der Verbandstag kann Ausschüsse bilden. § 62 der Hessischen Gemeindeordnung gilt entsprechend. Der Verbandstag und die Ausschüsse können Sachverständige und Berater zuziehen.

§ 9

Verbandsausschuß

(1) Der Verbandsausschuß besteht aus dem hauptamtlichen Verbandsdirektor als Vorsitzendem, dem Ersten und weiteren ehrenamtlichen Beigeordneten. Die Hauptsatzung kann jedoch bestimmen, daß die Stellen des Ersten und eines weiteren Beigeordneten hauptamtlich zu verwalten sind. Im übrigen gelten die Vorschriften der §§ 39, 40, 41, 42, 43 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 bis 3, 44 Satz 4 zweiter Halbsatz, 46 und 47 Abs. 2, 65 Abs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend.

(2) Der Verbandsdirektor beruft den Verbandsausschuß so oft ein, wie es die Geschäfte erfordern. Im übrigen gelten die Vorschriften der §§ 67, 68 und 69 Abs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung sowie § 9 Abs. 5 Satz 3 entsprechend.

§ 10

Aufgaben des Verbandsausschusses

Der Verbandsausschuß ist die Verwaltungsbehörde des Verbandes. Er besorgt nach den Beschlüssen des Verbandstags und der Gemeindekammer im Rahmen der bereitgestellten Mittel die laufende Verwaltung des Verbandes. Im übrigen gelten die Bestimmungen der §§ 50 Abs. 2 Satz 3, 63, 66 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2, 71 und 73 der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend.

§ 11

Aufgaben des Verbandsdirektors

(1) Der Verbandsdirektor bereitet die Beschlüsse des Verbandsausschusses vor und führt sie aus, soweit nicht Beigeordnete mit der Ausführung beauftragt sind. Er leitet und beaufsichtigt den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung und sorgt für den geregelten Ablauf der Verwaltungsgeschäfte. Er verteilt die Geschäfte unter die Mitglieder des Verbandsausschusses, ausgenommen sind die Arbeitsgebiete, für welche hauptamtliche Beigeordnete vom Verbandstag besonders gewählt sind.

(2) Soweit nicht auf Grund gesetzlicher Vorschriften oder Weisung des Verbandsdirektors oder wegen der Bedeutung der Sache der Verbandsausschuß im ganzen zur Entscheidung berufen ist, werden die laufenden Verwaltungsgeschäfte von dem Verbandsdirektor und den zuständigen Beigeordneten erledigt.

(3) Der Verbandsdirektor kann in dringenden Fällen, wenn die vorherige Entscheidung des Verbandsausschusses nicht eingeholt werden kann, die erforderlichen Maßnahmen von sich aus anordnen. Er hat unverzüglich dem Verbandsausschuß hierüber zu berichten.

(4) Die Bestimmung des § 74 der Hessischen Gemeindeordnung gilt entsprechend.

§ 12

Gemeindekammer

(1) Die Gemeindekammer trifft die Entscheidungen gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2.

(2) Jedes Verbandsmitglied entsendet einen Vertreter mit einer Stimme in die Gemeindekammer.

(3) Die Vertreter werden von den Vertretungskörperschaften der Verbandsmitglieder gewählt. Wählbar sind Mitglieder von Organen der Verbandsmitglieder. Für jeden Vertreter ist ein Stellvertreter zu wählen.

(4) Die Wahl erfolgt für die Dauer der Wahlzeit der Vertretungskörperschaften der Verbandsmitglieder. Nach Ablauf der Wahlzeit üben die bisherigen Vertreter ihre Tätigkeit bis zur Wahl neuer Vertreter weiter aus.

(5) Wegen des Verfahrens und des Vorsitzes in der Gemeindekammer gilt § 8 Abs. 1 bis 3 und Abs. 5 Satz 3 entsprechend mit der Maßgabe, daß die Ladung zur ersten Sitzung der Gemeindekammer nach der Wahl durch den Verbandspräsidenten erfolgt.

(6) Die Mitglieder des Verbandsausschusses dürfen nicht gleichzeitig der Gemeindekammer angehören. Die Bestimmung des § 37 der Hessischen Gemeindeordnung gilt entsprechend.

(7) Die Tätigkeit als Vertreter endet:

1. Mit dem Ausscheiden aus einem Organ des entsendenden Verbandsmitgliedes,
2. durch schriftlichen Verzicht gegenüber dem Vorsitzenden der entsendenden Vertretungskörperschaft.

§ 13

Geschäftsstelle

Der Verband richtet zur Erfüllung seiner Aufgaben an seinem Sitz eine Geschäftsstelle ein.

§ 14

Gebühren und Beiträge

Der Verband kann Gebühren und Beiträge nach Maßgabe des Gesetzes über kommunale Abgaben in der jeweils geltenden Fassung erheben.

§ 15

Verbandsumlage

(1) Der Verband erhebt, soweit seine sonstigen Einnahmen zur Deckung seines Finanzbedarfs nicht ausreichen, von den Verbandsmitgliedern eine Umlage (Verbandsumlage).

(2) Die Verbandsumlage ist für jedes Rechnungsjahr festzusetzen. Die Umlagegrundlagen regelt das Finanzausgleichsgesetz. Die Festsetzung des Umlagesatzes (Hebesatzes) bedarf der Genehmigung des Ministers des Innern.

§ 16

Wirtschaftsführung

(1) Für die Wirtschaftsführung des Verbandes gelten die Bestimmungen des Sechsten Teiles der Hessischen Gemeindeordnung mit Aus-

nahme der §§ 93 Abs. 2 Nr. 2, 119 und 129 und die dazu ergangenen Durchführungsbestimmungen (§ 154 Abs. 2 bis 4 der Hessischen Gemeindeordnung) entsprechend.

(2) Die Rechnungsprüfung erfolgt durch das Rechnungsprüfungsamt eines Verbandsmitgliedes.

§ 17

Öffentliche Bekanntmachungen

(1) Öffentliche Bekanntmachungen erfolgen im Staatsanzeiger für das Land Hessen. Dies gilt nicht für die öffentliche Bekanntmachung gemäß § 58 Abs. 6 der Hessischen Gemeindeordnung. Diese erfolgt nach den jeweiligen Bekanntmachungsregelungen in den Hauptsatzungen der Verbandsmitglieder.

(2) Bekanntmachungen nach Abs. 1 Satz 1 sind vollendet mit Ablauf des Erscheinungstages der die Veröffentlichung enthaltenden Ausgabe des Staatsanzeigers.

(3) Satzungen und sonstige Bestimmungen des Verbandes treten am Tage nach Vollendung der Bekanntmachung in Kraft, sofern sie selbst keinen anderen Zeitpunkt bestimmen.

(4) Sofern eine Veröffentlichung nach Abs. 1 Satz 1 nicht durchführbar ist oder eine Auslegung gesetzlich vorgeschrieben ist, erfolgt die Veröffentlichung durch Auslegung während der Dienststunden in der Geschäftsstelle des Verbandes. Vor Beginn der Auslegung sind Ort, Tageszeit und Dauer der Auslegung sowie für den Auslegungsgesamstand erteilte Genehmigungen nach Abs. 1 Satz 1 bekanntzumachen.

§ 18

Aufsicht

Die Aufsicht über den Verband führt der Hessische Minister des Innern nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

§ 19

Rechtsanwendung

Soweit dieses Gesetz nicht etwas anderes bestimmt, finden die Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung und des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit in der jeweils geltenden Fassung entsprechende Anwendung.

§ 20

Überleitungsbestimmungen

(1) Flächennutzungspläne der Verbandsmitglieder gelten bis zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 fort.

(2) Der erste Verbandstag wird vom bisherigen Verbandsvorsitzenden binnen zwei Monaten nach der Wahl unter Mitteilung der Tagesordnung einberufen.

(3) Die Mitglieder der Gemeindekammer sind binnen eines Monats nach den allgemeinen Kommunalwahlen zu wählen und unverzüglich dem bisherigen Verbandsvorsitzenden zu benennen; dieser hat binnen eines weiteren Monats die erste Gemeindekammer unter Mitteilung der Tagesordnung einzuberufen.

§ 21

Aufhebung von Rechtsvorschriften

Das Gesetz über die Bildung des Umlandverbandes Frankfurt vom 1974 (GVBl. I S.) wird aufgehoben.

§ 22

Ausführungsvorschriften

Der Minister des Innern erläßt die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften.

§ 23

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1977 in Kraft.

Wiesbaden, den 21. Mai 1974

Für die Fraktion der F.D.P.

Der Fraktionsvorsitzende:

Stein

Für die Fraktion der SPD

Der Fraktionsvorsitzende:

Görlach

Übersicht IV

§ 18 Bildung und Rechtsform

- (1) Zur Förderung und Sicherung einer geordneten Entwicklung des Verbandsgebiets wird ein „Umlandverband Frankfurt“ (Verband) gebildet.
- (2) Der Verband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz Frankfurt (Main). Er regelt seine Angelegenheiten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen unter eigener Verantwortung durch Satzung. Der Verband hat das Recht, Beamte zu ernennen.
- (3) Der Verband führt den Namen „Umlandverband Frankfurt“; er führt ein Dienstsiegel.

§ 19 Verbandsmitglieder, Verbandsgebiet

- (1) Mitglieder des Verbandes sind die kreisfreien Städte Frankfurt (Main) und Offenbach (Main), die Städte und Gemeinden Bergen-Enkheim, Dietzenbach, Dörnigheim, Eppstein, Eschborn, Friedrichsdorf, Glashütten, Grävenwiesbach, Hainstadt, Hattersheim, Hausen, Heusenstamm, Hofheim (Taunus), Bad Homburg v.d.H., Kelkheim, Kelsterbach, Königstein (Taunus), Kronberg, Langen, Mainflingen, Mühlheim (Main), Neu-Anspach, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Rodgau, Rödermark, Schmitten, Seligenstadt, Bad Soden (Taunus), Spremlingen, Steinbach (Taunus), Usingen, Bad Vilbel, Waldfelden, Wehrheim, Weilrod und die Landkreise Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Kinzigkreis, Main-Taunus-Kreis, Offenbach und Wetteraukreis für das Gebiet der dem Verband angehörenden Gemeinden.
- (2) Das Gebiet des Verbandes umfaßt das Gebiet der dem Verband angehörenden Städte und Gemeinden.

§ 20 Aufgaben des Verbandes

- (1) Der Verband hat folgende Aufgaben:
 1. Die Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplans nach § 5 Bundesbaugesetz für das Gebiet der dem Verband angehörenden Städte und Gemeinden; der Verband hat die Befugnisse eines Planungsverbandes nach § 4 Bundesbaugesetz;
 2. Bodenbevorratung, insbesondere die Vorhaltung und Sicherung von Grundstücken;
 3. die Aufstellung eines Generalverkehrsplanes und die Mitwirkung bei der Gesamtverkehrsplanung, soweit sie das Verbandsgebiet betrifft; der Generalverkehrsplan kann auch in räumlichen Teilplänen aufgestellt werden;
 4. die Mitwirkung bei der Planung des öffentlichen Nahverkehrs und die Abstimmung der Interessen der Verkehrsträger, insbesondere mit dem Ziele der Errichtung eines leistungsfähigen Verkehrsunternehmens im Verbandsgebiet;
 5. die Abstimmung der energiewirtschaftlichen Interessen der Verbandsmitglieder;
 6. die Beschaffung von Trink- und Brauchwasser für die Verbandsmitglieder, die überörtliche Abwasserbeseitigung sowie die Errichtung, Unterhaltung und der Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen und zentralen Abfalldeponien;
 7. die Abstimmung der überörtlichen Aufgaben des Umweltschutzes, die Aufstellung von Landschaftsplänen nach Maßgabe des § 3 Abs. 5 Hessisches Landschaftspflegegesetz vom 4. April 1973 (GVBl. I S. 126);
 8. die Standortberatung und die Standortwerbung auf dem Gebiete der Wirtschaftsförderung;
 9. die Errichtung, den Betrieb und die Unterhaltung überörtlicher Sportanlagen, Freizeit- und Erholungszentren;

§ 18 Bildung und Rechtsform

- (1) Zur Förderung und Sicherung einer geordneten Entwicklung des Verbandsgebiets wird ein „Umlandverband Frankfurt“ (Verband) gebildet.
- (2) Der Verband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz Frankfurt am Main. Er regelt seine Angelegenheiten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen unter eigener Verantwortung durch Satzung. Der Verband hat das Recht, Beamte zu ernennen.
- (3) Der Verband führt den Namen „Umlandverband Frankfurt“; er führt ein Dienstsiegel.

§ 19 Verbandsmitglieder, Verbandsgebiet

- (1) Mitglieder des Verbandes sind die kreisfreien Städte Frankfurt am Main, Hanau¹⁾ und Offenbach, die Städte und Gemeinden Dietzenbach, Dörnigheim, Eppstein, Eschborn, Friedrichsdorf, Glashütten, Grävenwiesbach, Hainstadt, Hattersheim, Hausen, Heusenstamm, Hofheim (Taunus), Bad Homburg v.d.H., Kelkheim, Kelsterbach, Königstein (Taunus), Kronberg, Langen, Mainflingen, Mühlheim (Main), Neu-Anspach, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Rodgau, Rödermark, Schmitten, Seligenstadt, Bad Soden (Taunus), Spremlingen, Steinbach (Taunus), Usingen, Waldfelden, Wehrheim, Weilrod.
- (2) Das Gebiet des Verbandes umfaßt das Gebiet der dem Verband angehörenden Städte und Gemeinden.

§ 20 Aufgaben des Verbandes

- (1) Der Verband hat folgende Aufgaben:
 1. Die Gesamtentwicklungsplanung für das Verbandsgebiet;
 2. Statistik;
 3. Die Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplanes nach § 5 Bundesbaugesetz für das Gebiet der dem Verband angehörenden Städte und Gemeinden; der Verband hat die Befugnisse eines Planungsverbandes nach § 4 Bundesbaugesetz;
 4. Bodenbevorratung, insbesondere die Vorhaltung und Sicherung von Grundstücken und die Betreuung der Entwicklungsgebiete nach dem Städtebauförderungsgesetz;
 5. Die Gesamtverkehrsplanung, soweit sie das Verbandsgebiet betrifft, insbesondere die Aufstellung eines Generalverkehrsplanes; der Generalverkehrsplan kann auch in räumlichen Teilplänen aufgestellt werden;
 6. Die Mitwirkung bei der Ausgestaltung des öffentlichen Nahverkehrs und die Abstimmung der Interessen der Verkehrsträger;
 7. die Abstimmung der energiewirtschaftlichen Interessen der Verbandsmitglieder;
 8. die Abstimmung mit den Trägern der Wasserversorgung mit dem Ziel, die Trink- und Brauchwasserversorgung im Verbandsgebiet sicherzustellen;
 9. die Abwasserbeseitigung sowie die Errichtung, Unterhaltung und der Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen

¹⁾ Die Stadt Hanau sollte dem Umlandverband angehören, auch wenn sie nicht kreisfrei bleibt.

die Errichtung, den Betrieb und die Unterhaltung kommunaler Krankenhäuser im Rahmen des Hessischen Krankenhausgesetzes vom 4. April 1973 (GVBl. I S. 145); die Aufgaben des Landeswohlfahrtsverbandes bleiben unberührt.

Die Verbandsmitglieder können dem Verband weitere Aufgaben aus dem eigenen Wirkungsbereich übertragen, soweit sie für die Verwirklichung des Verbandszwecks förderlich sind. Die Übertragung ist mit zwei Dritteln der Stimmen der Mitglieder der Versammlung zu beschließen; sie bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

Die Verbandsmitglieder sind verpflichtet, alle zur Durchführung der Aufgaben erforderlichen Grundstücke und vorhandenen Einrichtungen in den Verband einzubringen. Die Bedingungen werden von den Beteiligten vereinbart. Kommt eine Vereinbarung nicht zustande, werden die Bedingungen von der Aufsichtsbehörde festgesetzt. Für die erforderlichen Rechtshandlungen werden vom Land Hessen und den Gemeinden keine Steuern, Abgaben oder Gerichtskosten erhoben. Die Aufgaben nach Abs. 1 Nr. 6, 9 und 10 haben die bisher dazu Verpflichteten weiter zu erfüllen, bis der Verband sie übernimmt. Sie sind binnen 2 Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes vom Verband zu übernehmen.

4) Die Aufgaben der regionalen Planungsgemeinschaften bleiben unberührt. Der Verband hat die Bestimmungen der regionalen Raumordnungspläne bei allen Planungen und sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflusst wird (raumbedeutsame Maßnahmen), einschließlich des Einsatzes raumbedeutsamer Investitionen zu beachten. § 1 Abs. 3 Bundesbaugesetz bleibt unberührt.

5) Soweit für die Wahrnehmung der Verbandsaufgaben bereits Zweckverbände, Planungsverbände nach dem Bundesbaugesetz oder Wasser- und Bodenverbände bestehen oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen gelten, tritt der Verband in die Rechtsstellung seiner darin beteiligten Verbandsmitglieder ein. Bei Beteiligung an Unternehmen und sonstigen Vereinigungen sind die Verbandsmitglieder zu den hierzu notwendigen Rechtsgeschäften und Verwaltungsmaßnahmen verpflichtet.

und zentralen Abfalldeponien einschließlich der Abfallsammlung;

10. die Aufgaben des Umweltschutzes;
11. die Aufstellung von Landschaftsplänen nach Maßgabe des § 3 Abs. 5 Hessisches Landschaftspflegegesetz vom 4. April 1973 (GVBl. I S. 126);
12. die Standortberatung und die Standortwerbung auf dem Gebiete der Wirtschaftsförderung;
13. die Errichtung, den Betrieb und die Unterhaltung überörtlicher Sportanlagen, Freizeit- und Erholungszentren;
14. die Abstimmung der Interessen der kommunalen Krankenhausträger zur Sicherung und Verbesserung der Krankenversorgung;
15. die Errichtung, den Betrieb und die Unterhaltung regionaler Sozialeinrichtungen, soweit diese nicht anderen Trägern kraft Gesetzes obliegen;
16. die Errichtung, den Betrieb und die Unterhaltung von Schlachthöfen;

(2) Die Verbandsmitglieder können dem Verband weitere Aufgaben aus dem eigenen Wirkungsbereich übertragen, soweit sie für die Verwirklichung des Verbandszwecks förderlich sind. Die Übertragung ist mit einfacher Mehrheit in der Versammlung zu beschließen.

(3) Die Verbandsmitglieder sind verpflichtet, alle zur Durchführung der Aufgaben vorhandenen Einrichtungen einschließlich der mit diesen verbundenen Grundstücke, Rechte und Pflichten in den Verband einzubringen. Bei Übernahme durch den Verband tritt dieser auch in die nur mittelbar mit den Einrichtungen im Zusammenhang stehenden Rechte und Pflichten ein. Die Bedingungen werden von den Beteiligten vereinbart. Sie sind insbesondere bei Wirtschaftseinrichtungen im Sinne von § 98 HGO und bei Einrichtungen der Gebäuhenhaushalte an Bewertungsgutachten zu binden. Kommt eine Vereinbarung nicht zustande, werden die Bedingungen von der Aufsichtsbehörde festgesetzt. Für die erforderlichen Rechtshandlungen werden vom Land Hessen und den Gemeinden keine Steuern, Abgaben oder Gerichtskosten erhoben. Die Aufgaben nach Absatz 1 Nr. 8, 13, 15 und 16 haben die bisher dazu Verpflichteten weiter zu erfüllen, bis der Verband sie übernimmt. Sie sind binnen 2 Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes vom Verband zu übernehmen.

(4) Die Aufgaben der Regionalen Planungsgemeinschaften im Verbandsgebiet bleiben zunächst unberührt. Der Verband hat die Bestimmungen der regionalen Raumordnungspläne bei allen Planungen und sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflusst wird (raumbedeutsame Maßnahmen), einschließlich des Einsatzes raumbedeutsamer Investitionen zu beachten. § 1 Abs. 3 Bundesbaugesetz bleibt unberührt.

(5) Soweit für die Wahrnehmung der Verbandsaufgaben bereits Zweckverbände, Planungsverbände nach dem Bundesbaugesetz oder Wasser- und Bodenverbände bestehen oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen gelten, tritt der Verband in die Rechtsstellung seiner darin beteiligten Verbandsmitglieder ein. Bei Beteiligung an Unternehmen und sonstigen Vereinigungen sind die Verbandsmitglieder zu den hierzu notwendigen Rechtsgeschäften und Verwaltungsmaßnahmen verpflichtet.

(6) Für das Verbandsgebiet ist ausschließlich das Kommunale Gebietsrechenzentrum Frankfurt am Main zuständig.

§ 21 Zusammenarbeit mit Verbandsmitgliedern

(1) Der Verband hat die Verbandsmitglieder bei allen Maßnahmen, die seinen Aufgabenbereich berühren, zu beraten.

§ 21 Zusammenarbeit mit Verbandsmitgliedern

(1) Der Verband hat die Verbandsmitglieder bei allen Maßnahmen, die seinen Aufgabenbereich berühren, zu beraten.

- (2) Die Verbandsmitglieder haben den Verband über alle Vorhaben und Maßnahmen in ihrem Gebiet, die die Aufgaben des Verbandes berühren, zu unterrichten, ihm jederzeit Auskunft zu erteilen sowie Akten und sonstige Unterlagen zur Einsicht zur Verfügung zu stellen.
- (3) Auf Verlangen des Verbandes haben die verbandsangehörigen Gemeinden das ihnen gemäß §§ 24, 25 und 26 Bundesbaugesetz zustehende Vorkaufrecht zugunsten des Verbandes nach Maßgabe des § 27 Bundesbaugesetz auszuüben.

§ 22 Organe

Organe des Verbandes sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorstand.

§ 23 Verbandsversammlung

- (1) Die Verbandsversammlung besteht aus den Vertretern der Verbandsmitglieder.

- (2) Die verbandsangehörigen Städte und Gemeinden entsenden

bis zu 20 000 Einwohner 1 Vertreter
 bis zu 50 000 Einwohner 2 Vertreter
 bis zu 100 000 Einwohner 3 Vertreter
 bis zu 500 000 Einwohner 15 Vertreter
 über 500 000 Einwohner 24 Vertreter.

Die verbandsangehörigen Landkreise entsenden, begrenzt auf die im Verbandsgebiet wohnende Kreisangehörigen

bis zu 100 000 Einwohner 1 Vertreter
 bis zu 200 000 Einwohner 3 Vertreter
 bis zu 300 000 Einwohner 5 Vertreter
 über 300 000 Einwohner 7 Vertreter.

Für die Feststellung der Einwohnerzahl gilt § 148 der Hessischen Gemeindeordnung.

- (3) Die Vertreter werden von den Vertretungskörperschaften der Verbandsmitglieder nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Wählbar sind Mitglieder von Organen der Verbandsmitglieder. Für jeden Vertreter ist ein Stellvertreter zu wählen.

- (4) Die Wahl erfolgt für die Dauer der Wahlzeit der Vertretungskörperschaften der Verbandsmitglieder. Nach Ablauf der Wahlzeit üben die bisherigen Vertreter ihre Tätigkeit bis zur Wahl neuer Vertreter weiter aus.

- (5) Jeder Vertreter hat in der Verbandsversammlung eine Stimme. Bei Beschlüssen über Flächennutzungspläne wirken die Vertreter der beteiligten Landkreise mit beratender Stimme mit.

- (6) Die Tätigkeit als Vertreter endet:

1. Mit dem Ausscheiden aus einem Organ des entsendenden Verbandsmitglieds,
2. durch schriftlichen Verzicht gegenüber dem Vorsitzenden der entsendenden Vertretungskörperschaft.

- (7) Mitglieder des Verbandsvorstands können nicht gleichzeitig der Verbandsversammlung angehören.

§ 24 Rechtsstellung der Vertreter in der Verbandsversammlung

- (1) Die Vertreter in der Verbandsversammlung sind ehrenamtlich tätig.

- (2) Die Verbandsmitglieder haben den Verband über alle Vorhaben und Maßnahmen in ihrem Gebiet, die die Aufgaben des Verbandes berühren, zu unterrichten, ihm jederzeit Auskunft zu erteilen sowie Akten und sonstige Unterlagen zur Einsicht zur Verfügung zu stellen.
- (3) Auf Verlangen des Verbandes haben die verbandsangehörigen Gemeinden das ihnen gemäß §§ 24, 25 und 26 Bundesbaugesetz zustehende Vorkaufrecht zugunsten des Verbandes nach Maßgabe des § 27 Bundesbaugesetz auszuüben.

§ 22 Organe

Organe des Verbandes sind der Verbandstag (Verbandsversammlung), der Verbandsausschuß (Verbandsvorstand) und die Versammlung der Vertreter der dem Verband angehörenden Gemeinden (Gemeindekammer).

§ 23 Verbandstag

- (1) Die Mitglieder des Verbandstages werden in allgemeiner, freier, gleicher, geheimer und unmittelbarer Wahl gewählt.

- (2) Für das Wahlverfahren gelten die Bestimmungen des Hessischen Kommunalwahlgesetzes sinngemäß. Die Wahl zum Verbandstag wird gleichzeitig mit den Kommunalwahlen durchgeführt.

- (3) Die kreisfreien Städte Frankfurt a. M., Hanau und Offenbach sowie der Hochtaunus-Kreis und der Kreis Offenbach bilden mit ihrem gesamten Stadt- bzw. Kreisgebiet je einen Wahlkreis. Die zum Gebiet des Umlandverbandes Frankfurt gehörenden Gemeinden des Main-Taunus-Kreises und des Kinzigkreises werden jeweils zu einem Wahlkreis zusammengefaßt.

Die Gemeinden Kelsterbach und Waldfelden bilden zusammen einen Wahlkreis.

- (4) Die Zahl der Mitglieder der Verbandsversammlung beträgt 105. Die Verteilung auf die Wahlkreise erfolgt nach der Maßgabe der Einwohnerzahl. Für die Feststellung der Einwohnerzahl gilt § 148 HGO.

- (5) Die Wahlorgane für die Wahl der Gemeindevertretung in den kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden und die für die Wahl des Kreistages in den Landkreisen sind auch für die Wahl der Mitglieder des Verbandstages zuständig. Über die Gültigkeit der Wahl entscheidet der neugewählte Verbandstag.

- (6) Die Mitglieder des Verbandstages werden für die Wahlzeit der Vertretungskörperschaften der Verbandsmitglieder gewählt (Wahlzeit).

§ 24 Rechtsstellung der Mitglieder des Verbandstages

- (1) Die Mitglieder des Verbandstages üben ihre Tätigkeit nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Gemein-

- (2) Sie haben Anspruch auf Ersatz ihrer Auslagen und des entgangenen Arbeitsverdienstes. Durch Satzung können Durchschnittssätze festgelegt werden.
- (3) Dem Vorsitzenden der Verbandsversammlung und seinen Stellvertretern können angemessene Aufwandsentschädigungen nach Maßgabe einer Satzung gewährt werden.

§ 25 Aufgaben der Verbandsversammlung

- (1) Die Verbandsversammlung trifft alle wichtigen Entscheidungen und überwacht die gesamte Verwaltung. Zu diesem Zweck kann sie vom Verbandsvorstand Einsicht in die Akten durch einen von ihr bestimmten Ausschuß oder durch einzelne von ihr beauftragte Vertreter der Verbandsversammlung verlangen.
- (2) Sie kann die Beschlußfassung über bestimmte Angelegenheiten oder bestimmte Arten von Angelegenheiten widerruflich auf Ausschüsse oder auf den Verbandsvorstand übertragen.
- (3) Die Entscheidung über folgende Angelegenheiten kann sie nicht übertragen:
1. Erlaß, Änderung und Aufhebung von Satzungen,
 2. Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplans,
 3. Übernahme neuer Aufgaben gemäß § 20 Abs. 2,
 4. die von der Verbandsversammlung vorzunehmenden Wahlen,
 5. Aufstellung von Grundsätzen, nach denen die Verwaltung geführt werden soll,
 6. Erlaß der Haushaltssatzung, Festsetzung des Investitionsprogramms und Festsetzung der Verbandsumlage,
 7. haushalts- und vermögensrechtliche Entscheidungen im Sinne des § 51 Nr. 5, 8, 9, 10, 11, 15, 17 und 18 der Hessischen Gemeindeordnung,
 8. Genehmigung von Verträgen des Verbandes mit seinen Mitgliedern, soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt.

§ 26 Verfahren und Vorsitz in der Verbandsversammlung

- (1) Die Verbandsversammlung tritt zum erstenmal binnen drei Monaten nach den allgemeinen Kommunalwahlen, im übrigen so oft zusammen, wie es die Geschäfte erfordern, jedoch mindestens zweimal im Jahr. Sie muß unverzüglich einberufen werden, wenn es ein Viertel der Vertreter oder der Verbandsvorstand unter Angabe der zur Verhandlung stehenden Gegenstände verlangt.
- (2) Die Verbandsversammlung wählt in der ersten Sitzung nach der Wahl aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden und vier Stellvertreter. Bis zur Wahl des Vorsitzenden führt der an Jahren älteste Vertreter den Vorsitz.
- (3) Für das Verfahren, insbesondere für die Beschlußfähigkeit, für Abstimmung und Wahlen, für die Aufgaben des Vorsitzenden, für die Teilnahme des Verbandsvorstandes an den Sitzungen der Verbandsversammlung, für die Aufrechterhaltung der Sitzungsordnung und für die Niederschrift gelten die Vorschriften der §§ 52 bis 55, 56 Abs. 2, 57 Abs. 2, 58 bis 61 der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend mit der Maßgabe, daß die Ladungsfrist jedoch drei Wochen beträgt; der Vorsitzende kann sie in eiligen Fällen bis auf drei Tage abkürzen.

wohl bestimmten Überzeugung aus und sind an Aufträge und Wünsche der Wähler nicht gebunden.

- (2) *Die Mitglieder des Verbandstages sind ehrenamtlich tätig.*
- (3) *Sie haben Anspruch auf Ersatz ihrer Auslagen und des entgangenen Arbeitsverdienstes. Durch Satzung können Durchschnittssätze festgelegt werden.*
- (4) *Dem Vorsitzenden des Verbandstages und seinen Stellvertretern können angemessene Aufwandsentschädigungen nach Maßgabe einer Satzung gewährt werden.*

§ 25 Aufgaben des Verbandstages

- (1) *Der Verbandstag trifft alle wichtigen Entscheidungen und überwacht die gesamte Verwaltung. Zu diesem Zweck kann er vom Verbandsausschuß Einsicht in die Akten durch einen von ihm bestimmten Ausschuß oder durch einzelne von ihm beauftragte Vertreter des Verbandstages verlangen.*
- (2) *Er kann die Beschlußfassung über bestimmte Angelegenheiten oder bestimmte Arten von Angelegenheiten widerruflich auf Ausschüsse oder auf den Verbandsausschuß übertragen.*
- (3) *Die Entscheidung über folgende Angelegenheiten kann er nicht übertragen:*
1. *Erlaß, Änderung und Aufhebung von Satzungen,*
 2. *Übernahme neuer Aufgaben gemäß § 20 Abs. 2*
 3. *die von dem Verbandstag vorzunehmenden Wahlen,*
 4. *Aufstellung von Grundsätzen, nach denen die Verwaltung geführt werden soll,*
 5. *Erlaß der Haushaltssatzung, Festsetzung des Investitionsprogramms und Festsetzung der Verbandsumlage,*
 6. *haushalts- und vermögensrechtliche Entscheidungen im Sinne des § 51 Nr. 5, 8, 9, 10, 11, 15, 17 und 18 der Hessischen Gemeindeordnung,*
 7. *Genehmigung von Verträgen des Verbandes mit seinen Mitgliedern, soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt.*

§ 26 Verfahren und Vorsitz in dem Verbandstag

- (1) *Der Verbandstag wird zum erstenmal binnen drei Monaten nach der allgemeinen Kommunalwahl vom Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt am Main einberufen; im übrigen tritt er so oft zusammen, wie es die Geschäfte erfordern, jedoch mindestens sechsmal im Jahr. Bei der Einberufung zum ersten Verbandstag wird die Tagesordnung mitgeteilt, nachdem diese im Einvernehmen mit der Aufsichtsbehörde aufgestellt wurde. Er muß unverzüglich einberufen werden, wenn es ein Viertel der Vertreter oder der Verbandsausschuß unter Angabe der zur Verhandlung stehenden Gegenstände verlangt.*
- (2) *Der Verbandstag wählt in der ersten Sitzung nach der Wahl aus seiner Mitte einen Vorsitzenden und vier Stellvertreter. Bis zur Wahl des Vorsitzenden führt der an Jahren älteste Vertreter den Vorsitz.*
- (3) *Für das Verfahren, insbesondere für die Beschlußfähigkeit, für Abstimmung und Wahlen, für die Aufgaben des Vorsitzenden, für die Teilnahme des Verbandsausschusses an den Sitzungen des Verbandstages, für die Aufrechterhaltung der Sitzungsordnung und für die Niederschrift gelten die Vorschriften der §§ 52 bis 55, 56 Abs. 2, 57 Abs.*

(4) Hält mindestens ein Fünftel der Vertreter in der Verbandsversammlung das Wohl eines Verbandsmitgliedes durch einen Beschluß der Verbandsversammlung gefährdet, so kann innerhalb einer Woche gegen den Beschluß Einspruch eingelegt werden; der Einspruch hat aufschiebende Wirkung. Über die Angelegenheit hat die Verbandsversammlung nochmals zu beschließen. Ein gleichlautender neuer Beschluß bedarf der Mehrheit der satzungsgemäßen Stimmen.

(5) Die Verbandsversammlung kann Ausschüsse bilden. § 62 der Hessischen Gemeindeordnung gilt entsprechend. Die Verbandsversammlung und die Ausschüsse können Sachverständige und Berater zuziehen.

§ 27 Verbandsvorstand

(1) Der Verbandsvorstand wird von der Verbandsversammlung gewählt. Er besteht aus dem Vorsitzenden (Verbandsvorsitzender), seinem Stellvertreter, 10 Beisitzern sowie dem Verbandsdirektor.

(2) Der Verbandsvorsitzende und sein Stellvertreter werden nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl, die Beisitzer nach den Grundsätzen der Verhältniswahl für die Wahlzeit der Verbandsversammlung gewählt; § 23 Abs. 4 Satz 2 gilt entsprechend.

(3) Der Verbandsdirektor hat die Rechtsstellung eines hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten und wird von der Verbandsversammlung nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl geheim gewählt.

(4) Der Verbandsvorsitzende führt den Vorsitz im Verbandsvorstand und beruft ihn so oft ein, wie es die Geschäfte erfordern. Im übrigen gelten für das Verfahren, insbesondere die Beschlußfähigkeit und die Beschlußfassung, die Vorschriften der §§ 67, 68 und 69 Abs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung sowie § 26 Abs. 5 Satz 3 entsprechend.

(5) Für die Rechtsstellung der ehrenamtlichen Mitglieder des Verbandsvorstandes gilt § 24 entsprechend.

§ 28 Aufgaben des Verbandsvorstands

(1) Der Verbandsvorstand ist das Verwaltungsorgan des Verbandes; er vertritt ihn nach außen.

(2) Der Verbandsvorstand hat die Verbandsversammlung über die wichtigen Verwaltungsangelegenheiten laufend zu unterrichten und ihr wichtige Anordnungen der Aufsichtsbehörde sowie alle Anordnungen, bei denen die Aufsichtsbehörde dies ausdrücklich bestimmt hat, mitzuteilen.

(3) Erklärungen, durch die der Verband verpflichtet werden soll, bedürfen der Schriftform. Sie sind nur rechtsverbindlich, wenn sie vom Verbandsvorsitzenden oder seinem Stellvertreter sowie vom Verbandsdirektor, im Verhinderungsfall von einem weiteren Mitglied des Verbandsvorstands handschriftlich unterzeichnet und mit dem Dienstsegel versehen sind. Dies gilt nicht für Geschäfte der laufenden Verwaltung, die für den Verband nicht von erheblicher Bedeutung sind sowie für Erklärungen, die ein für das Geschäft oder für den Kreis von Geschäften ausdrücklich Beauftragter abgibt, wenn die Vollmacht in der Form des Satzes 1 erteilt ist.

(4) Die §§ 66, 71 Abs. 1 und 3 und § 73 Abs. 1 der Hessischen Gemeindeordnung gelten entsprechend.

2, 58 bis 61 der Hessischen Gemeindeordnung entsprechen mit der Maßgabe, daß die Ladungsfrist jedoch drei Wochen beträgt; der Vorsitzende kann sie in eiligen Fällen bis auf drei Tage abkürzen.

(4) Der Verbandstag kann Ausschüsse bilden. § 62 der Hessischen Gemeindeordnung gilt entsprechend. Der Verbandstag und die Ausschüsse können Sachverständige und Berater zuziehen.

§ 27 Verbandsausschuß

(1) Der Verbandsausschuß wird von dem Verbandstag gewählt. Er besteht aus dem Vorsitzenden (Verbandsvorsitzenden), seinem Stellvertreter sowie 7 weiteren Beigeordneten, von denen mindestens 3 hauptamtlich bestellt werden. Die Beigeordneten sollen – soweit sie nicht hauptamtlich bestellt worden sind – hauptamtliche kommunale Wahlbeamte sein. Deren Amt endet mit dem Ausscheiden aus dem kommunalen Wahlamt.

(2) Der Verbandsvorsitzende, sein Stellvertreter und die hauptamtlichen Beigeordneten werden nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl, die weiteren Beigeordneten nach den Grundsätzen der Verhältniswahl für die Wahlzeit des Verbandstages gewählt.

(3) Der Verbandsvorsitzende führt den Vorsitz im Verbandsausschuß und beruft ihn so oft ein, wie es die Geschäfte erfordern. In der Regel soll jede Woche eine Sitzung stattfinden. Im übrigen gelten für das Verfahren, insbesondere die Beschlußfähigkeit und die Beschlußfassung, die Vorschriften der §§ 67, 68 und 69 Abs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung sowie § 26 Abs. 4 Satz 3 entsprechend.

(4) Für die Rechtsstellung der Mitglieder des Verbandsausschusses die nicht hauptamtlich bestellt sind, gilt § 24 entsprechend.

§ 28 Aufgaben des Verbandsausschusses

(1) Der Verbandsausschuß ist das Verwaltungsorgan des Verbandes; er vertritt ihn nach außen.

(2) Der Verbandsausschuß hat den Verbandstag über die wichtigen Verwaltungsangelegenheiten laufend zu unterrichten und ihm wichtige Anordnungen der Aufsichtsbehörde sowie alle Anordnungen, bei denen die Aufsichtsbehörde dies ausdrücklich bestimmt hat, mitzuteilen.

(3) Erklärungen, durch die der Verband verpflichtet werden soll, bedürfen der Schriftform. Sie sind nur rechtsverbindlich, wenn sie vom Verbandsvorsitzenden oder seinem Stellvertreter, im Verhinderungsfall von einem weiteren Mitglied des Verbandsausschusses handschriftlich unterzeichnet und mit dem Dienstsegel versehen sind. Dies gilt nicht für Geschäfte der laufenden Verwaltung, die für den Verband nicht von erheblicher Bedeutung sind, sowie für Erklärungen, die ein für das Geschäft oder für den Kreis von Geschäften ausdrücklich Beauftragter abgibt, wenn die Vollmacht in der Form des Satzes 1 erteilt ist.

(4) Die §§ 66, 71 Abs. 1 und 3 und § 73 Abs. 1 der Hessischen Gemeindeordnung gelten entsprechend.

Aufgaben des Verbandsdirektors

Der Verbandsdirektor hat die Beschlüsse des Verbandes vorzubereiten und auszuführen und die ihm vom Vorstand übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Er leitet und beaufsichtigt den Geschäftsgang der Verwaltung und hat den Vorstand laufend zu unterrichten.

Der Verbandsdirektor ist Dienstvorgesetzter aller Beamten, Angestellten und Arbeiter des Verbandes und regelt im Rahmen der Richtlinien des Vorstandes die Geschäftsverteilung.

Geschäftsstelle

Der Verband richtet zur Erfüllung seiner Aufgaben an seinem Sitz eine Geschäftsstelle ein, deren Leitung dem Verbandsdirektor obliegt.

Gebühren und Beiträge

Der Verband kann Gebühren und Beiträge nach Maßgabe des Gesetzes über kommunale Abgaben in der jeweils geltenden Fassung erheben.

§ 29 Aufgaben des Verbandsvorsitzenden

(1) Der Verbandsvorsitzende bereitet die Beschlüsse des Verbandsausschusses vor und führt sie aus, soweit nicht andere Vorstandsmitglieder mit der Ausführung beauftragt sind. Er leitet und beaufsichtigt den Geschäftsgang der Verbandsverwaltung; er verteilt die Geschäfte unter die Mitglieder des Verbandsausschusses.

(2) Der Verbandsvorsitzende ist Dienstvorgesetzter aller Beamten, Angestellten und Arbeiter des Verbandes.

(3) Der Verbandsvorsitzende hat einem Beschluß des Verbandsausschusses zu widersprechen, wenn der Beschluß das Recht verletzt oder das Wohl des Verbandes oder eines Verbandsmitgliedes gefährdet. Der Widerspruch hat aufschiebende Wirkung; über die strittige Angelegenheit ist in einer neuen Sitzung des Verbandsausschusses nochmals zu beschließen. Findet die Angelegenheit auf diese Weise nicht ihre Erledigung, kann der Verbandsvorsitzende die Entscheidung des Verbandstages anrufen.

§ 30 Gemeindekammer

(1) Die Gemeindekammer trifft die Entscheidung über die Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplans.

(2) Jede Gemeinde entsendet einen Vertreter mit einer Stimme in die Gemeindekammer.¹⁾

(3) Wählbar sind Mitglieder von Organen und aus der Verwaltung der entsendenden Gemeinden. Für jeden Vertreter ist ein Stellvertreter zu wählen.

(4) Die Entsendung erfolgt für die Dauer der Wahlzeit der Vertretungskörperschaften der entsendenden Gemeinden. Nach Ablauf der Wahlzeit üben die bisherigen Mitglieder der Gemeindekammer ihre Tätigkeit bis zur Entsendung neuer Vertreter weiter aus.

(5) Die Tätigkeit als Mitglied der Gemeindekammer endet mit der Abberufung durch die entsendende Gebietskörperschaft.

(6) Mitglieder des Vorstandes können nicht gleichzeitig der Gemeindekammer angehören.

(7) Wegen des Verfahrens und des Vorsitzes in der Gemeindekammer gilt § 26 Abs. 1–3 und Abs. 4 Satz 3 sinngemäß.

(8) Die Gemeindekammer wird aufgelöst, sobald durch Änderung des Bundesbaugesetzes die Entscheidung über Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplanes auf den Verbandstag übertragen werden kann.

§ 31 Gebühren und Beiträge

Der Verband kann Gebühren und Beiträge nach Maßgabe des Gesetzes über kommunale Abgaben in der jeweils geltenden Fassung erheben.

¹⁾ Alternativ

Die von den Gemeinden entsandten Vertreter haben	
bis zu 20.000 Einwohner	1 Stimme
bis zu 50.000 Einwohner	2 Stimmen
bis zu 100.000 Einwohner	3 Stimmen
bis zu 500.000 Einwohner	15 Stimmen
über 500.000 Einwohner	24 Stimmen

Für die Feststellung der Einwohnerzahl gilt § 148 der Hessischen Gemeindeordnung.

§ 32 Verbandsumlage

(1) Der Verband erhebt, soweit seine sonstigen Einnahmen zur Deckung seines Finanzbedarfs nicht ausreichen, von den verbandsangehörigen kreisfreien Städten und Landkreisen eine Umlage (Verbandsumlage).

(2) Die Verbandsumlage ist für jedes Rechnungsjahr festzusetzen; die Umlagegrundlagen regelt das Finanzausgleichsgesetz. Die Festsetzung des Umlagesatzes (Hebesatzes) bedarf der Genehmigung des Ministers des Innern.

§ 33 Wirtschaftsführung

(1) Für die Wirtschaftsführung des Verbandes gelten die Bestimmungen des Sechsten Teiles der Hessischen Gemeindeordnung mit Ausnahme der §§ 93 Abs. 2 Nr. 2, 119 und 129 und die dazu ergangenen Durchführungsbestimmungen (§ 154 Abs. 2 bis 4 der Hessischen Gemeindeordnung) entsprechend.

(2) Die Rechnungsprüfung erfolgt durch das Rechnungsprüfungsamt eines Verbandsmitglieds.

§ 34 Öffentliche Bekanntmachungen

(1) Öffentliche Bekanntmachungen erfolgen im Staatsanzeiger für das Land Hessen. Dies gilt nicht für die öffentliche Bekanntmachung gemäß § 58 Abs. 6 der Hessischen Gemeindeordnung, diese erfolgt nach den jeweiligen Bekanntmachungsregelungen in den Hauptsatzungen der Verbandsmitglieder.

(2) Bekanntmachungen nach Abs. 1 Satz 1 sind vollendet mit Ablauf des Erscheinungstages der Veröffentlichung enthaltenden Ausgabe des Staatsanzeigers.

(3) Satzungen und sonstige Bestimmungen des Verbandes treten am Tage nach Vollendung der Bekanntmachung in Kraft, sofern sie selbst keinen anderen Zeitpunkt bestimmen.

(4) Sofern eine Veröffentlichung nach Abs. 1 Satz 1 nicht durchführbar ist oder eine Auslegung gesetzlich vorgeschrieben ist, erfolgt die Veröffentlichung durch Auslegung während der Dienststunden in der Geschäftsstelle des Verbandes. Vor Beginn der Auslegung sind Ort, Tageszeit und Dauer der Auslegung sowie für den Auslegungsgegenstand erteilte Genehmigungen nach Abs. 1 Satz 1 bekanntzumachen.

§ 35 Aufsicht

Die Aufsicht über den Verband führt der Hessische Minister des Innern nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

§ 36 Rechtsanwendung

Soweit dieses Gesetz nicht etwas anderes bestimmt, finden die Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung und des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit in der jeweils geltenden Fassung entsprechende Anwendung.

§ 37 Rechtsnachfolge, Auseinandersetzung

Die neuen und die aufnehmenden Gemeinden sind Rechtsnachfolger der bisherigen Gemeinden. Im übrigen gelten

§ 32 Verbandsumlage

(1) Der Verband erhebt, soweit seine sonstigen Einnahmen, die speziellen und die allgemeinen Zuweisungen aus dem Finanzausgleich zur Deckung seines Finanzbedarfs nicht ausreichen, von den verbandsangehörigen Gemeinden eine Umlage (Verbandsumlage), die je zur Hälfte nach der Einwohnerzahl und den Umlagegrundlagen nach dem Finanzausgleichsgesetz zu berechnen ist.

(2) Die Verbandsumlage ist für jedes Rechnungsjahr festzusetzen. Die Festsetzung des Umlagesatzes (Hebesatzes) bedarf der Genehmigung des Ministers des Innern.

§ 33 Wirtschaftsführung

(1) Für die Wirtschaftsführung des Verbandes gelten die Bestimmungen des Sechsten Teiles der Hessischen Gemeindeordnung mit Ausnahme der §§ 93 Abs. 2 Nr. 2, 119 und 129 und die dazu ergangenen Durchführungsbestimmungen (§ 154 Abs. 2 bis 4 der Hessischen Gemeindeordnung) entsprechend.

(2) Die Rechnungsprüfung erfolgt durch das Rechnungsprüfungsamt eines Verbandsmitglieds.

§ 34 Öffentliche Bekanntmachungen

(1) Öffentliche Bekanntmachungen erfolgen im Staatsanzeiger für das Land Hessen. Dies gilt nicht für die öffentliche Bekanntmachung gemäß § 58 Abs. 6 der Hessischen Gemeindeordnung, diese erfolgt nach den jeweiligen Bekanntmachungsregelungen in den Hauptsatzungen der Verbandsmitglieder.

(2) Bekanntmachungen nach Abs. 1 Satz 1 sind vollendet mit Ablauf des Erscheinungstages der Veröffentlichung enthaltenden Ausgabe des Staatsanzeigers.

(3) Satzungen und sonstige Bestimmungen des Verbandes treten am Tage nach Vollendung der Bekanntmachung in Kraft, sofern sie selbst keinen anderen Zeitpunkt bestimmen.

(4) Sofern eine Veröffentlichung nach Abs. 1 Satz 1 nicht durchführbar ist oder eine Auslegung gesetzlich vorgeschrieben ist, erfolgt die Veröffentlichung durch Auslegung während der Dienststunden in der Geschäftsstelle des Verbandes. Vor Beginn der Auslegung sind Ort, Tageszeit und Dauer der Auslegung sowie für den Auslegungsgegenstand erteilte Genehmigungen nach Abs. 1 Satz 1 bekanntzumachen.

§ 35 Aufsicht

Die Aufsicht über den Verband führt der Hessische Minister des Innern nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

§ 36 Rechtsanwendung

Soweit dieses Gesetz nicht etwas anderes bestimmt, finden die Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung und des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit in der jeweils geltenden Fassung entsprechende Anwendung.

§ 37 Rechtsnachfolge, Auseinandersetzungen

Die neuen und die aufnehmenden Gemeinden sind Rechtsnachfolger der bisherigen Gemeinden. Im übrigen gelten

für die aus Anlaß der Neugliederung erforderlichen Auseinandersetzungen die Vorschriften des § 18 der Hessischen Gemeindeordnung und des § 15 der Hessischen Landkreisordnung.

§ 38 Ortsrecht

In den neugegliederten Gemeinden gilt das bisherige Orts- und Kreisrecht fort, bis es durch neues Recht ersetzt wird.

§ 39 Wahl der Vertretungskörperschaften der neugegliederten Gemeinden

(1) Die Vertretungskörperschaften der neugegliederten Gemeinden werden am Tage der nächsten allgemeinen Kommunalwahlen in Hessen gewählt.

(2) Der Wohnsitz in den bisherigen Gemeinden gilt als Wohnsitz in den neuen oder aufnehmenden Gemeinden.

§ 40

(1) Flächennutzungspläne der verbandsangehörigen Gemeinden gelten bis zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 1 fort. Verfahren zur Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Flächennutzungsplänen werden von der Gemeinde bis zu ihrem Abschluß fortgeführt, soweit die Verbandsversammlung nichts anderes beschließt.

(2) Die Mitglieder der Verbandsversammlung sind binnen zwei Monaten nach den nächsten allgemeinen Kommunalwahlen in Hessen zu wählen und unverzüglich dem Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt (Main) zu benennen; die erste Verbandsversammlung wird binnen eines weiteren Monats vom Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt (Main) unter Mitteilung der Tagesordnung einberufen. Die Tagesordnung ist im Einvernehmen mit der Aufsichtsbehörde aufzustellen.

§ 41 Ausführungsvorschriften

Der Minister des Innern erläßt die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften.

§ 42 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 19... in Kraft.

für die aus Anlaß der Neugliederung erforderlichen Auseinandersetzungen die Vorschriften des § 18 der Hessischen Gemeindeordnung und des § 15 der Hessischen Landkreisordnung.

§ 38 Ortsrecht

In den neugegliederten Gemeinden gilt das bisherige Orts- und Kreisrecht fort, bis es durch neues Recht ersetzt wird.

§ 39 Wahl der Vertretungskörperschaften der neugegliederten Gemeinden

(1) Die Vertretungskörperschaften der neugegliederten Gemeinden werden am Tage der nächsten allgemeinen Kommunalwahlen in Hessen gewählt.

(2) Der Wohnsitz in den bisherigen Gemeinden gilt als Wohnsitz in den neuen oder aufnehmenden Gemeinden.

§ 40

Flächennutzungspläne der verbandsangehörigen Gemeinden gelten bis zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans gem. § 20 Abs. 1 Nr. 1 fort. Verfahren zur Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Flächennutzungsplänen werden von der Gemeinde bis zu ihrem Abschluß fortgeführt, soweit die Gemeindekammer nichts anderes beschließt.

§ 41 Ausführungsvorschriften

Der Minister des Innern erläßt die zur Ausführung dieses Gesetzes, insbesondere zur Sicherung einer geordneten Flächennutzungsplanung erforderlichen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften.

§ 42 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 19... in Kraft.

Ü b e r s i c h t V

Quelle: Grünberger Parteitag der SPD

Antrag 3

Zum Stadtumlandproblem

(Landesvorstand)

Die Landeskonzferenz möge beschließen:

Eine sinnvolle Neuordnung in den Ballungsgebieten ist nach Abschluß der vorbereitenden Gespräche einzuleiten. Die engen Zusammenhänge mit anderen Reformmaßnahmen machen es erforderlich, die Neuordnung des Stadtumlandproblems gemeinsam mit der Gemeinde- und Kreisneugliederung im Stadtumland zu beginnen: Folgende Grundsätze sind dabei zu beachten:

1. Eingemeindungen sind in der Regel kein geeignetes Mittel zur Lösung des Stadtumlandproblems. Sie sind dann nicht auszuschließen, wenn in den städtischen Kernzonen eine sinnvolle kommunale Planung und Entwicklung der Stadt sowie der angrenzenden Gemeinden anders nicht möglich ist. Der Gesetzgeber und die Landesregierung haben die Interessen aller beteiligten Gebietskörperschaften dabei sorgfältig abzuwägen. Insbesondere dürfen Eingemeindungen nicht dazu führen, daß die Entwicklung der angrenzenden Gebietskörperschaften beeinträchtigt wird.
2. Für die Durchführung der gemeinsamen zu erfüllenden Aufgaben im Stadtumlandbereich ist ein Pflichtverband zu bilden, dessen territoriale Abgrenzung und Aufgabenzuweisung durch

Gesetz erfolgt. In Fortentwicklung des KGG (Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit) ist die parlamentarische Kontrolle des Verbandes durch direkte Wahlen zur Verbandsversammlung anzustreben.

Zum Aufgabenbereich kommen u.a. in Betracht:

- a) Planung der Flächennutzung
- b) Bodenbevorratung
- c) Verkehrsverbund
- d) Verkehrsplanung
- e) Energiewirtschaft
- f) Wasserversorgung, Entwässerung, Müllbeseitigung
- g) Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens
- h) Aufgaben des Umweltschutzes
- i) überörtliche Freizeit- und Erholungsanlagen
- j) Wirtschaftsentwicklung

- 3. Die raumordnerische Planung der gemeinsam zu erfüllenden Aufgaben sollte in Planungsgemeinschaften erfolgen.
- 4. Zwischen der Stadt und dem umliegenden Kreis muß ein abgewogenes Größenverhältnis (Einwohner, Fläche) hergestellt werden. Darum sind im Stadtumlandbereich überdurchschnittlich starke Kreise und Gemeinden zu bilden.

5. Um Fehlentwicklungen im städtischen Bereich zu vermeiden, muß die Verwaltungsreform durch folgende Maßnahmen ergänzt werden:

- a) eine Finanzreform, die die Verbesserung der Finanzsituation im kommunalen Bereich gewährleistet. Beim Finanzausgleich ist die Bewertung der vorhandenen Einrichtungen in Stadt und Umland neu vorzunehmen.
- b) Eine wirksame kommunale Bodenpolitik ist zu fördern.
- c) Um das Wohnen in den Städten wieder attraktiver zu machen, ist eine grundsätzliche städtebauliche Konzeption zu entwickeln.

Begründung:

Noch in keinem Bundesland konnte ein schlüssiges Modell für die Regelung der Stadtumlandbeziehungen realisiert werden. Die vorgeschlagene Lösung zeigt einen gangbaren Weg auf, der die Durchführung der im Stadtumland gemeinsam zu erfüllenden Aufgaben ermöglicht.

Die engen Verflechtungen im Stadtumlandbereich unterliegen Veränderungen. Die starke Dynamik von siedlungs- und wirtschaftsräumlichen Gewichtsverlagerungen in Verdichtungsgebieten macht deutlich, daß eine Lösung der Stadtumlandprobleme allein durch Gebiets-Reformmaßnahmen nur zu kurzfristig befriedigende Lösungen führen kann.

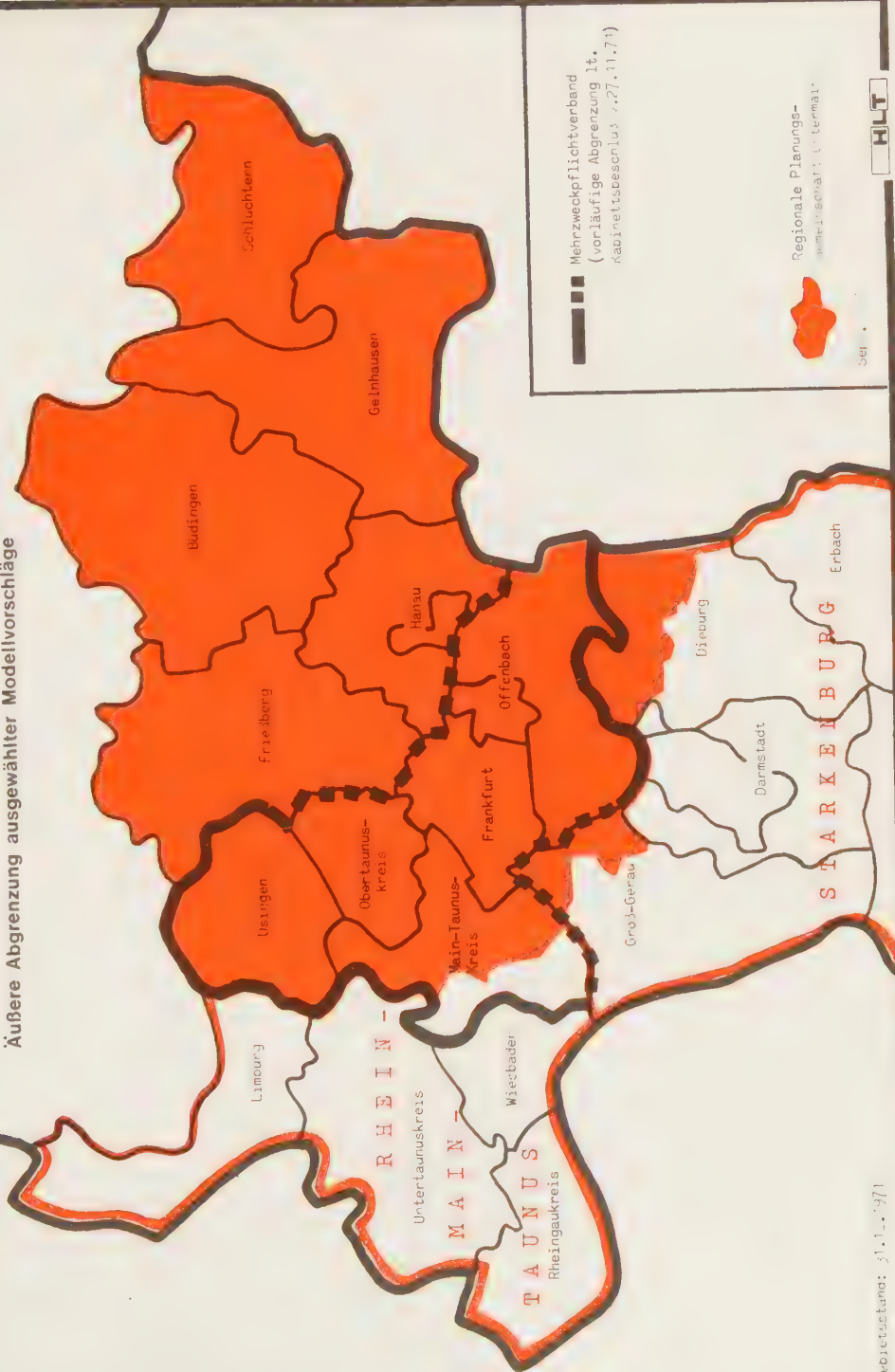
Eine Bewältigung der gemeinsamen Aufgaben im Stadtumlandbereich auf dem Wege der interkommunalen Zusammenarbeit hat dagegen den Vorteil, daß sie flexibel genug ist, um auch die Entwicklungsdynamik und die sich daraus ergebenden Gewichtsverlagerungen aufzufangen und zu steuern.

K a r t e I

Quelle: HLT-Diskussionsbeitrag, S. 55.

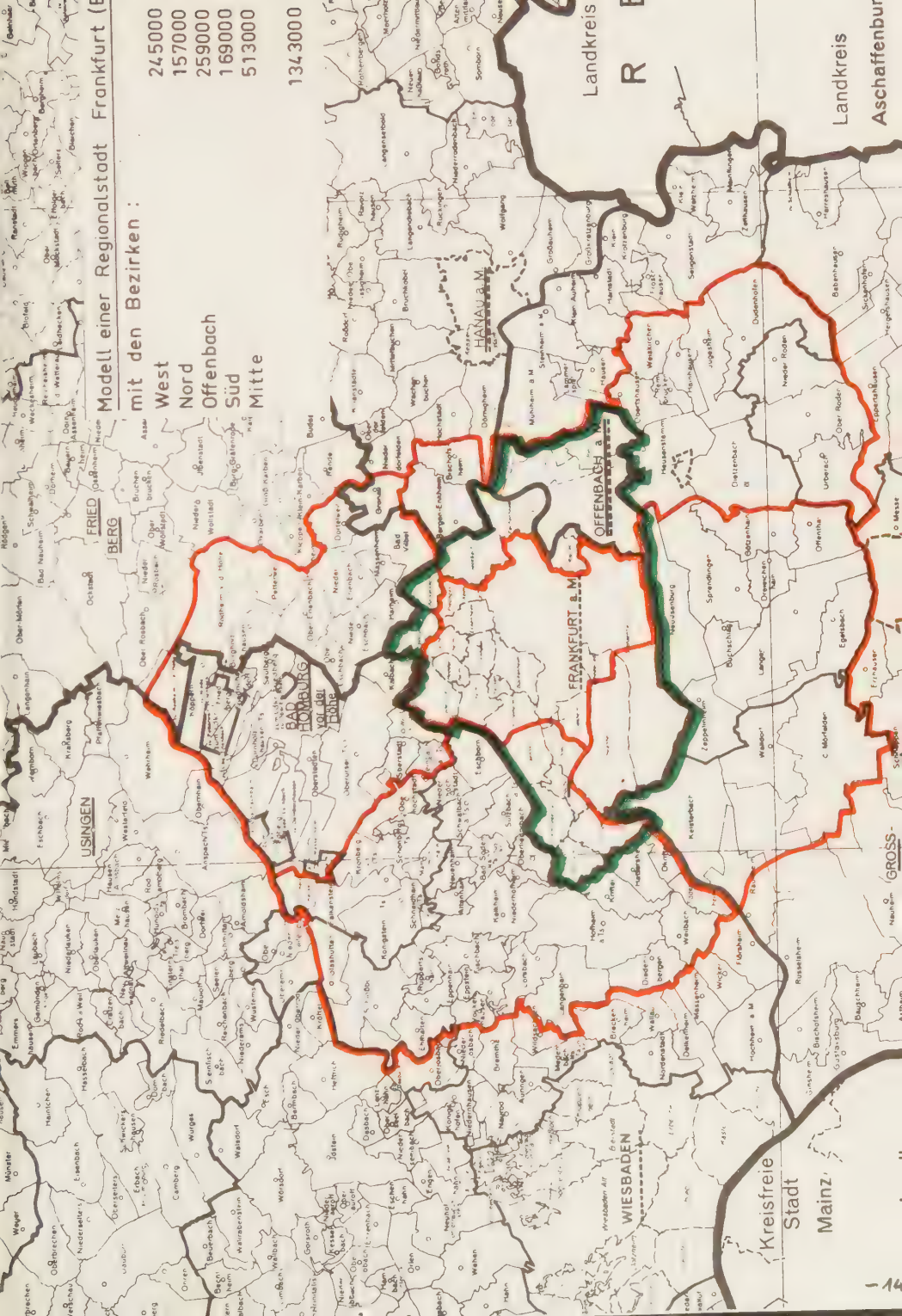
Stadt - Umland Frankfurt / Offenbach

Äußere Abgrenzung ausgewählter Modellvorschläge



K a r t e II

Quelle: Bericht einer Arbeitsgruppe, S. 14b.



K a r t e III

Quelle: Bericht einer Arbeitsgruppe, S. 13c.



Modell einer Regionalstadt Frankfurt (B)

mit den Bezirken :

- West 250000
- Nord 231000
- Ost 192000
- Offenbach 235000
- Süd 169000
- Mitte 42000
- 1519000

Landkreis Alzei
R E

Landkreis
Aschaffenburg

Kreisfreie
Stadt
Mainz

Landkr.

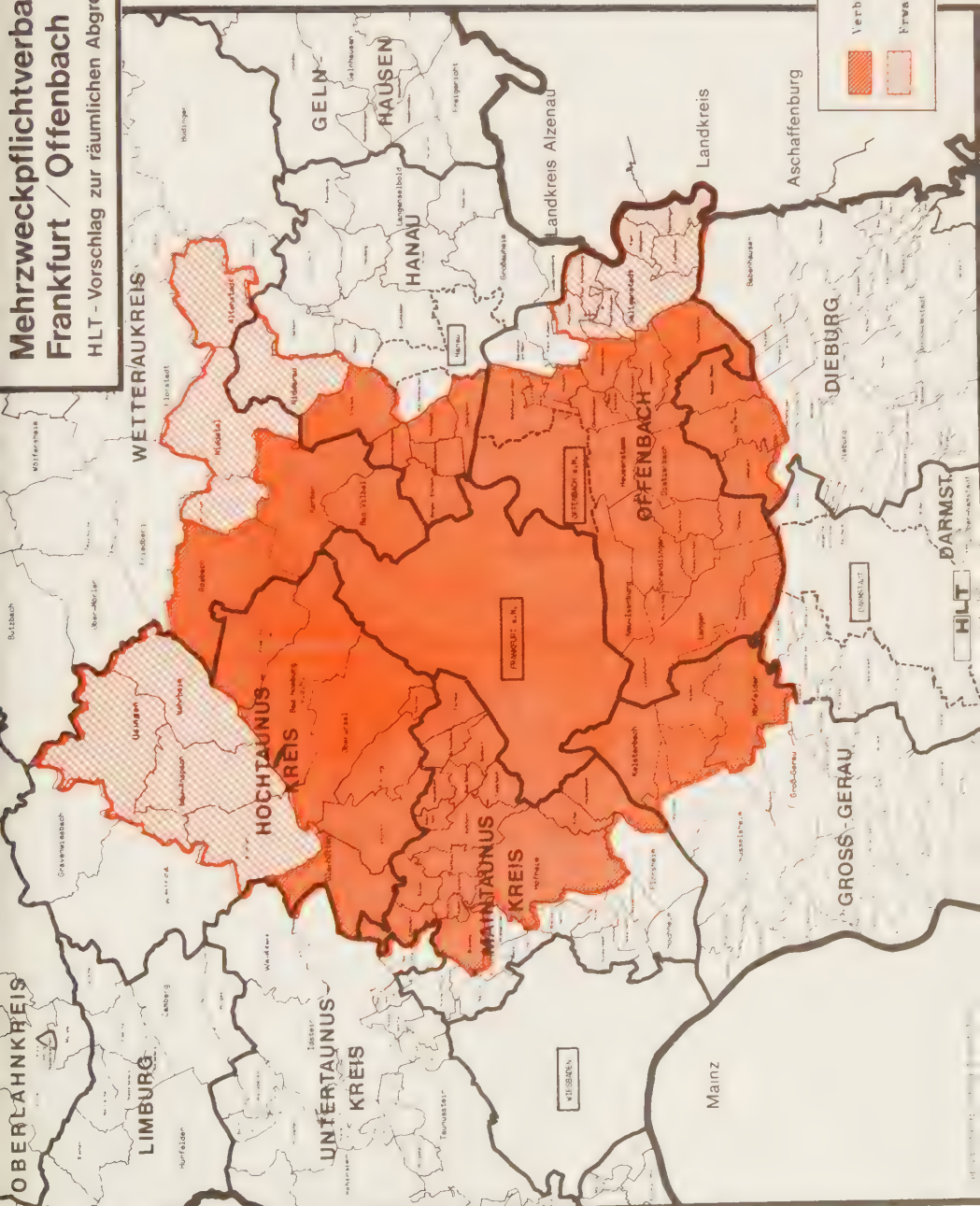
P a r t e IV

Quelle: HLT-Diskussionsbeitrag, S. 54.

OBERLAHNKREIS

Mehrzweckpflichtverband Frankfurt / Offenbach

HLT - Vorschlag zur räumlichen Abgrenzung



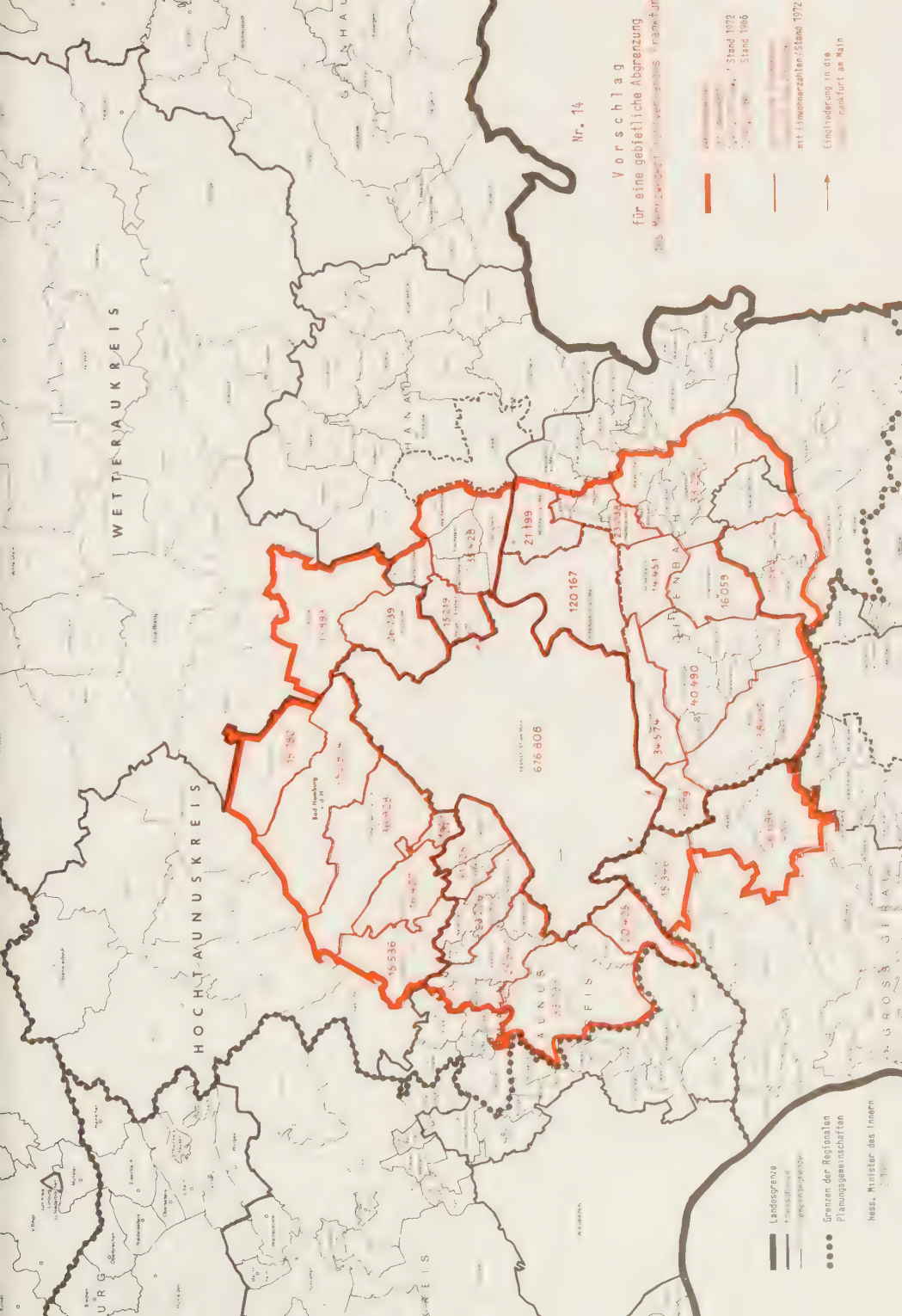
Verbandsgebiet

Erwartungsgebiet

K a r t e V

Quelle: Graues Papier, Karte Nr. 14.

Vorschlag für eine gebietliche Abgrenzung des Marktwortes "Vollwertiges Brot"



L e b e n s l a u f

Persönliche Daten

geboren am 13. Juni 1942 in Bad Kreuznach

Eltern: Zahnarzt Dr. med. dent. Walter Holzmann und Rosemarie

Holzmann, geb. Daur

verheiratet seit 3. Juli 1970 mit Dr. jur. Gabriele Holzmann,
geb. Lang

Sohn Wolf Gerrit am 19. Dezember 1977 geboren

Bildungsgang und Berufsweg

1948 - 1952	ev. Volksschule in Birkenfeld/Nahe
1952 - 1958	Neusprachliches Gymnasium in Birkenfeld/Nahe
1958 - 1961	Lina-Hilger-Schule in Bad Kreuznach
17. Februar 1961	Reifeprüfung
1961 - 1967	Studium der Rechtswissenschaft an den Universitäten Mainz, Genf und Freiburg
5. Juli 1967	erste juristische Staatsprüfung in Freiburg
1967 - 1972	juristischer Vorbereitungsdienst im Be- zirk des Oberlandesgerichts Koblenz
7. Februar 1972	zweite juristische Staatsprüfung in Mainz
6. März 1972	Regierungsrat z.A. in der Finanzver- waltung des Landes Hessen
14. Februar 1975	Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit
1. Januar 1976	Hessischer Rechnungshof in Darmstadt

Druck und Verarbeitung:
b+o druck abel gmbh · darmstadt · telefon 061 51 / 8 14 52